EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 3. 7. 2024
COM(2024) 269 final

# SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

## o vykonávaní a uplatňovaní smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie

# 1. ÚVOD

## 1.1. Kontext

Smernica (EÚ) 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie[1] (ďalej len „smernica“), je kľúčovým nástrojom práva Únie. Stanovujú sa v nej minimálne normy na úrovni EÚ s cieľom zaručiť vysokú úroveň vyváženej a účinnej ochrany osobám, ktoré nahlasujú informácie o porušeniach práva EÚ v kľúčových oblastiach politiky[2], kde môžu takéto porušenia spôsobiť poškodenie verejného záujmu[3]. Osoby, ktoré získali takéto informácie v kontexte svojich pracovných činností a nahlásia ich („ďalej len „oznamovatelia“), poskytujú informácie systémom presadzovania práva na vnútroštátnej úrovni aj na úrovni EÚ. Tým pomáhajú predchádzať porušovaniam práva EÚ a riešiť ich. Poskytnutie silnej ochrany oznamovateľom pred odvetnými opatreniami má zásadný význam pre motivovanie k nahlasovaniu a posilnenie účinku práva EÚ. Poskytovanie tejto ochrany oznamovateľom je zároveň kľúčovým predpokladom pre zaručenie ich slobody prejavu zakotvenej v článku 11 Charty základných práv Európskej únie.

V smernici sa od členských štátov vyžaduje, aby: i) oznamovatelia mali k dispozícii účinné kanály na dôverné nahlásenie porušení pravidiel EÚ, a to interne (v rámci organizácie) aj externe (príslušnému orgánu), ii) organizácie a príslušné orgány riadne prešetrili nahlásenia oznamovateľov a v nadväznosti na ne konali a aby boli iii) oznamovatelia chránení pred odvetnými opatreniami.

## 1.2. Cieľ a rozsah správy

Podľa článku 26 ods. 1 smernice mali členské štáty transponovať smernicu do svojho vnútroštátneho právneho poriadku do 17. decembra 2021. V článku 27 ods. 1 smernice sa vyžaduje, aby Komisia predložila Európskemu parlamentu a Rade správu o jej vykonávaní a uplatňovaní.

Celkovo sa transpozícia smernice v členských štátoch značne oneskorila (pozri nižšie). Vzhľadom na krátky čas uplatňovania smernice a nedostatok zmysluplných relevantných informácií v čase uverejnenia tejto správy sa táto správa uplatňovaniu smernice nevenuje.

Táto správa vychádza z vnútroštátnych opatrení na transpozíciu smernice, ktoré oznámili členské štáty Komisii, a z externého výskumu, ktorý zadalo Generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť a spotrebiteľov. Posudzujú sa v nej opatrenia oznámené členskými štátmi, ktoré k 17. decembru 2023 ohlásili úplnú transpozíciu.

V správe sa posudzuje súlad vnútroštátnych opatrení so smernicou, t. j. či boli ustanovenia smernice transponované úplne a správne, pričom sa v nej poukazuje na zistené nedostatky. Zameriava sa na základné ustanovenia smernice, ktoré sú zoskupené do týchto oddielov: vecná a osobná pôsobnosť, podmienky ochrany, kanály a postupy nahlasovania a ochranné a podporné opatrenia.

---

[1] Ú. v. EÚ L 305, 26.11.2019, s. 17.

[2] Patria sem napríklad porušenia pravidiel v oblasti verejného obstarávania, finančných služieb, boja proti praniu špinavých peňazí, bezpečnosti dopravy a ochrany životného prostredia, porušenia pravidiel v oblasti verejného zdravia, ochrany spotrebiteľa, ochrany údajov a porušenia poškodzujúce finančné záujmy Únie alebo súvisiace s vnútorným trhom.

[3] Pozri rozsudok z 25. apríla 2024 vo veci C-147/23, Komisia/Poľsko, ECLI:EU:C:2024:346, bod 73.

## 2. STAV TRANSPOZÍCIE

Do konečného termínu transpozície smernice (17. decembra 2021) prijali a oznámili kompletné transpozičné opatrenia len tri členské štáty[4]. Osem členských štátov oznámilo úplnú transpozíciu v roku 2022[5] a 13 v roku 2023[6].

S cieľom presadiť transpozíciu smernice začala Komisia v januári 2022 konanie o nesplnení povinnosti voči 24 členským štátom pre netransponovanie a neoznámenie kompletných transpozičných opatrení[7]. Komisia podala v marci 2023 na Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) návrh na začatie konania voči šiestim členským štátom [8] za netransponovanie smernice a neoznámenie transpozičných opatrení, v ktorom Súdny dvor požiadala o uloženie finančných sankcií [9]. Súdny dvor už v jednej z týchto vecí vydal rozsudok[10]. K dátumu uverejnenia tejto správy prebiehajú okrem piatich vecí, o ktorých zatiaľ Súdny dvor nerozhodol, konania o nesplnení povinností voči šiestim členským štátom[11].

V smernici sa v súvislosti s povinnosťou súkromných právnych subjektov s 50 až 249 pracovníkmi zriadiť interné kanály nahlasovania stanovuje druhý termín transpozície, ktorý uplynul 17. decembra 2023. V januári 2024 zaslala Komisia formálnu výzvu dvom členským štátom[12], ktoré túto povinnosť v uvedenom termíne netransponovali.

## 3. POSÚDENIE TRANSPOZIČNÝCH OPATRENÍ

### 3.1 Vecná a osobná pôsobnosť

#### 3.1.1 Vecná pôsobnosť

V **článku 5 ods. 1 a 2** sa stanovujú typy „porušení“, ktoré možno nahlásiť. V **článku 2** sa stanovuje vecná pôsobnosť smernice. V **článku 3** sa stanovuje vzťah smernice k i) osobitným pravidlám nahlasovania porušení stanoveným v iných aktoch EÚ a ii) k ustanoveniam EÚ alebo vnútroštátnym ustanoveniam o ochrane osobitných druhov informácii a o trestných konaniach. V uvedených ustanoveniach sa stanovuje predmet nahlásení a zverejňovaných informácií, na ktoré sa smernica vzťahuje. Správna transpozícia je kľúčom k zabezpečeniu efektívnosti smernice pri dosahovaní jej cieľa posilniť presadzovanie práva EÚ v kľúčových oblastiach politiky.

Viaceré členské štáty transponovali vymedzenie pojmu „porušenie“ uvedené v **článku 5 ods. 1** reštriktívnym spôsobom, a to predovšetkým z dôvodu opomenutia porušení v rozpore

---

4 Malta, Portugalsko, Švédsko.
5 Cyprus, Dánsko, Francúzsko, Chorvátsko, Írsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko.
6 Rakúsko, Bulharsko, Česko, Nemecko, Grécko, Španielsko, Taliansko, Fínsko, Maďarsko, Luxembursko, Holandsko, Slovinsko, Slovensko.
7 Všetky členské štáty okrem Malty, Portugalska a Švédska.
8 Česko, Nemecko, Estónsko, Luxembursko, Maďarsko a Poľsko.
9 V súlade s článkom 258 a článkom 260 ods. 3 ZFEÚ.
10 Rozsudok vo veci C-147/23, citovaný vyššie.
11 Rakúsko, Belgicko, Grécko, Litva, Holandsko a Slovensko.
12 Estónsko a Poľsko.

s predmetom alebo účelom pravidiel patriacich do rozsahu vecnej pôsobnosti (t. j. prípady zneužitia práva). To vylučuje nahlasovanie takýchto prípadov najmä v oblasti dane z príjmov právnických osôb. Okrem toho viaceré členské štáty netransponovali kľúčové prvky vymedzenia pojmu „informácie o porušeniach“ uvedeného v článku **5 ods. 2**, ako napríklad „odôvodnené podozrenia“, porušenia, ku ktorým „veľmi pravdepodobne dôjde“ alebo „pokusy zatajiť“ porušenia, čím zúžili rozsah informácií, ktoré možno nahlásiť.

Medzi členskými štátmi sa líši aj právna technika použitá na transpozíciu oblastí politiky stanovených v: i) **článku 2** a ii) v aktoch EÚ uvedených v **prílohe** k smernici. Väčšina členských štátov premietla oblasti článku 2 do transpozičných právnych predpisov, a to aj vrátane aktov uvedených v prílohe, a to buď výslovným uvedeným týchto aktov, alebo prostredníctvom krížového odkazu na prílohu. Viaceré členské štáty však do rozsahu vecnej pôsobnosti právne akty uvedené v prílohe nezahrnuli, a to vrátane právnych aktov prijatých po nadobudnutí účinnosti smernice[13].

Niektoré členské štáty nesprávne transponovali vecnú pôsobnosť, keďže sa v ich právnych predpisoch neuvádzajú oblasti stanovené v článku 2, ale sa v nich len krížovo odkazuje na smernicu ako celok, čo neposkytuje dostatočnú právnu istotu. V jednom členskom štáte sa vecná pôsobnosť týka nahlasovania porušení v oblastiach pôsobnosti smernice za predpokladu, že bolo vykonané na účely ochrany verejného záujmu.

Zhruba polovica členských štátov nesprávne transponovala článok 2 v súvislosti s vymedzením pojmu „porušenia poškodzujúce finančné záujmy Únie“ v zmysle článku 325 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) alebo pojmu „porušenia týkajúce sa vnútorného trhu“ v zmysle článku 26 ods. 2 ZFEÚ, pretože neuviedli jasný odkaz na pravidlá EÚ, ktoré sa v týchto oblastiach uplatňujú.

Veľká väčšina členských štátov rozšírila pôsobnosť svojich transpozičných právnych predpisov na oblasti alebo akty, na ktoré sa smernica nevzťahuje[14]. Niekoľko členských štátov zahrnulo do rozsahu vecnej pôsobnosti všetky porušenia práva EÚ. Viacero z nich rozšírilo rozsah pôsobnosti na porušenia vnútroštátnych pravidiel, ktorými sa nevykonáva právo Únie, ale ktoré sa týkajú oblastí uvedených v smernici. Zhruba polovica členských štátov rozšírila rozsah pôsobnosti na ďalšie špecifické oblasti vnútroštátneho práva, napríklad na trestné činy korupcie alebo (závažné) trestné činy a/alebo správne delikty. Niekoľko členských štátov rozšírilo rozsah pôsobnosti svojich transpozičných právnych predpisov na špecifické oblasti, ako je pracovné právo alebo bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci. Viaceré členské štáty zahrnuli všetky (závažné) porušenia vnútroštátneho práva, ktoré môžu poškodiť verejný záujem.

---

[13] Po nadobudnutí účinnosti smernice sa do jej prílohy doplnili štyri akty: nariadenie (EÚ) 2020/1503 o európskych poskytovateľoch služieb hromadného financovania, nariadenie (EÚ) 2022/1925 (akt o digitálnych trhoch), nariadenie (EÚ) 2023/1114 o trhoch s kryptoaktívami a nariadenie (EÚ) 2024/573 o fluórovaných skleníkových plynoch, ktorým sa mení smernica (EÚ) 2019/1937 a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 517/2014.

[14] Komisia členské štáty pri transponovaní smernice neustále nabádala k tomu, aby zvážili rozšírenie rozsahu pôsobnosti na ďalšie oblasti, a tak všeobecnejšie zabezpečili komplexný a koherentný rámec na vnútroštátnej úrovni. Pozri oznámenie Komisie s názvom Lepšia ochrana oznamovateľov na úrovni EÚ z 23. 4. 2018, COM(2018) 214 final.

Podľa **článku 3 ods. 2** nesmie byť smernicou dotknutá zodpovednosť členských štátov zaistiť národnú bezpečnosť ani ich právomoc chrániť svoje základné bezpečnostné záujmy. Komisia zdôrazňuje, že členské štáty by mali nájsť náležitú rovnováhu medzi: i) cieľom smernice, t. j. účinným presadzovaním pravidiel patriacich do jej rozsahu pôsobnosti (vrátane pravidiel upravujúcich zmluvy o verejnom obstarávaní zahŕňajúce obranné alebo bezpečnostné aspekty), a ii) ochranou národnej bezpečnosti. Komisia zároveň zdôrazňuje, že v **článku 3 ods. 3 písm. a)** sa vyžaduje, aby členské štáty našli náležitú rovnováhu medzi: i) cieľom smernice a ii) ochranou utajovaných skutočností pred neoprávneným prístupom.

Problémy s nesúladom boli zistené v približne polovici členských štátov. Niektoré úplne vylúčili z pôsobnosti transpozičných právnych predpisov informácie týkajúce sa národnej bezpečnosti a/alebo utajované skutočnosti, a to aj v prípade, že sa takéto informácie týkali oblastí politiky, na ktoré sa smernica vzťahuje. V niekoľkých prípadoch nie je jasné, či nahlasovanie porušení pravidiel verejného obstarávania týkajúce sa obranných alebo bezpečnostných aspektov, na ktoré sa vzťahujú príslušné právne predpisy EÚ, patrí do rozsahu pôsobnosti transpozičných právnych predpisov. Niekoľko členských štátov na základe článku 3 ods. 2 vylúčilo z rozsahu pôsobnosti transpozičných právnych predpisov celé kategórie osôb, ako sú pracovníci v obranných, vojenských alebo spravodajských zložkách.

Výnimka z ochrany pre nahlasovania, na ktoré sa vzťahuje povinnosť právnikov zachovávať mlčanlivosť a povinnosť mlčanlivosti zdravotníckeho personálu a neverejné porady sudcov [**článok 3 ods. 3 písm. b) a c)**], bola nesprávne transponovaná vo väčšine členských štátov. V niektorých z týchto členských štátov sa výnimka týkajúca sa povinnosti právnikov zachovávať mlčanlivosť neodôvodnene rozšírila nad rámec ochrany dôvernosti komunikácie medzi advokátom a jeho klientom. V iných transpozičných právnych predpisoch: i) sa uplatňuje výnimka pri nahlasovaniach, na ktoré sa vo všeobecnosti vzťahuje povinnosť služobného tajomstva, alebo ii) sa daná výnimka pre neverejné porady sudcov rozširuje tak, že zahŕňa všetky činnosti sudcov alebo súdne konania vo všeobecnosti.

### 3.1.2 Osobná pôsobnosť

Cieľom **článku 4** je zabezpečiť poskytnutie ochrany čo najširšej škále osôb, ktoré majú z dôvodu svojich pracovných činností privilegovaný prístup k informáciám o porušeniach a ktoré môžu čeliť odvetným opatreniam, ak takého informácie nahlásia.

**Článok 4 ods. 1** obsahuje zoznam kategórií osôb, na ktoré sa smernica vzťahuje. Niekoľko členských štátov stanovilo úplný zoznam, kým viaceré členské štáty netransponovali niektoré kategórie uvedené v článku 4 ods. 1, ako sú napríklad „platení a neplatení stážisti“, „dobrovoľníci“, „zmluvní partneri“ alebo „dodávatelia“. Väčšina členských štátov transponovala pojmy „pracovníci“ a „samostatne zárobkovo činné osoby“ bez odkazu na článok 45 ods. 1 a článok 49 ZFEÚ, čím tieto pojmy obmedzila na ich vymedzenie vo vnútroštátnom práve a ohrozila jednotné uplatňovanie týchto autonómnych pojmov práva EÚ v členských štátoch.

**V článku 4 ods. 4 sa** zároveň v relevantných prípadoch stanovuje ochrana pred odvetnými opatreniami pre iné osoby nad rámec nahlasujúcich osôb, ako sú pomocní sprostredkovatelia a tretie osoby, ktoré sú spojené s nahlasujúcimi osobami, a ktoré by takisto mohli čeliť odvetným opatreniam v rámci pracovného kontextu, vrátane príbuzných a kolegov. Toto

ustanovenie sa v niektorých členských štátoch transponovalo reštriktívne, a teda sa náležite nevzťahuje na pomocných sprostredkovateľov alebo tretie osoby.

### 3.2. Podmienky ochrany

V **článkoch 6, 7, 10 a 15** sa stanovujú podmienky ochrany pred odvetnými opatreniami pre osoby, ktoré nahlásia alebo zverejnia informácie.

V **článku 6 ods. 1** sa stanovujú podmienky, za ktorých majú nahlasujúce osoby nárok na ochranu, vrátane prípadu, že sa odôvodnene domnievajú, že dané informácie boli v čase ich nahlásenia pravdivé. To znamená, že nahlasujúce osoby nestrácajú ochranu, ak nepresné informácie nahlásili omylom v dobrej viere, a že ich motívy sú irelevantné. Článok 6 ods. 1 nesprávne transponovalo niekoľko členských štátov, v ktorých právnych predpisoch sa podľa všetkého zohľadňujú motívy osôb na účely ochrany.

V **článku 7 ods. 1 a 2** sa stanovuje zásada, že nahlasujúce osoby si môžu vybrať, či porušenia najprv nahlásia interne alebo ich nahlásia priamo externe. V **článku 6 ods. 4** sa stanovuje, že osoby nahlasujúce porušenia príslušným inštitúciám a orgánom EÚ majú nárok na ochranu za rovnakých podmienok ako osoby, ktoré nahlasujú externe. Viaceré členské štáty nesprávne ukladajú povinnosť nahlasovať porušenia najprv interne alebo priame externé nahlasovanie umožňujú len za osobitných podmienok. Niektoré členské výslovne nestanovili štáty ochranu osôb nahlasujúcich porušenia inštitúciám EÚ.

V **článku 15** smernice sa stanovujú podmienky ochrany pri zverejňovaní informácií.

Konkrétne sa v **článku 15 ods. 1 písm. b)** stanovujú podmienky priameho zverejňovania informácií, t. j. bez predchádzajúceho interného a externého alebo aspoň externého nahlásenia. Vyžaduje sa v ňom, že dané osoby sa musia odôvodnene domnievať, že: i) porušenie môže predstavovať bezprostredné alebo zjavné ohrozenie verejného záujmu alebo ii) v prípade externého nahlásenia by hrozili odvetné opatrenia alebo by vyhliadky na účinné riešenie porušenia boli slabé. Takisto sa v ňom uvádzajú osobitné okolnosti, ktoré predstavujú prípady patriace pod body i) alebo ii), ako sú okolnosti, keď hrozí nezvratná škoda alebo zatajenie či zničenie dôkazov.

Viaceré členské štáty netransponovali základné konštitutívne stanovené v článku 15 ods. 1 písm. b). Niekoľko ich nesprávne vymedzilo situáciu ohrozenia verejného záujmu alebo hrozby odvetných opatrení.

### 3.3. Kanály a postupy nahlasovania

#### 3.3.1. Interné kanály a postupy nahlasovania

V **článku 8** smernice sa vymedzujú právne subjekty v súkromnom a verejnom sektore, od ktorých sa vyžaduje, aby zriadili kanály a postupy na účely interného nahlasovania. Ďalej sa v ňom stanovujú podmienky, za ktorých sa takéto kanály môžu spoločne využívať alebo prevádzkovať externe treťou stranou.

V **článku 8 ods. 3** sa vyžaduje, aby všetky právne subjekty v súkromnom sektore, ktoré majú 50 alebo viac pracovníkov, zriadili interné kanály. **Článkom 8 ods. 6** sa súkromným právnym subjektom s 50 – 249 pracovníkmi umožňuje využívať spoločné zdroje na prijímanie

nahlásení a na vykonávanie vyšetrovaní s cieľom znížiť ich zaťaženie. Niekoľko členských štátov nesprávne rozšírilo flexibilitu stanovenú v článku 8 ods. 6, a to aj na väčšie subjekty. Konkrétne umožnili korporátnym skupinám vytvárať kanály nahlasovania výlučne na úrovni skupiny, čím oslobodili všetky subjekty patriace do rovnakej skupiny od povinnosti zriadiť vlastný interný kanál. To je v rozpore s cieľom smernice zabezpečiť dostupnosť a blízkosť kanálov pre potenciálnych oznamovateľov.

V **článku 9** sa stanovujú požiadavky týkajúce sa interných postupov nahlasovania. Rôzne prvky tohto ustanovenia, ako je napríklad povinnosť v nadväznosti na nahlásenia dôsledne prijímať následné opatrenia alebo lehoty na potvrdenie prijatia nahlásenia alebo na osobné stretnutie, neboli správne transponované vo väčšine členských štátov.

### 3.3.2. Externé kanály a postupy nahlasovania

V **článku 11** sa stanovujú povinnosti zriadiť externé kanály nahlasovania a prijímať v nadväznosti na nahlásenia následné opatrenia.

Niektoré z týchto povinností sa transponovali nesprávne. Jeden členský štát vyňal z rozsahu následné opatrenia podnikané v nadväznosti na nahlásenia porušení, ku ktorým došlo pred viac ako dvoma rokmi, čo predstavuje časové obmedzenie, ktoré má nepriaznivý vplyv na účinok smernice, pokiaľ ide o posilnenie presadzovania práva EÚ. Niekoľko členských štátov nezabezpečilo potrebnú právnu istotu, pokiaľ ide o to, ktoré orgány sú určenými príslušnými orgánmi.

V **článku 11 ods. 6** sa stanovujú osobitné povinnosti pre orgány prijímajúce nahlásenia, ktoré však nemajú právomoc ich riešiť. Približne polovica členských štátov ho transponovala nesprávne. Ide napríklad o prípad, keď tieto povinnosti ukladajú len určitým orgánom, keď opomínajú povinnosť postúpiť nahlásenia príslušným orgánom v primeranej lehote a zabezpečeným spôsobom alebo keď opomínajú povinnosť bezodkladne informovať nahlasujúcu osobu.

### 3.3.3. Vybavovanie anonymných nahlásení

Podľa článku 6 ods. 2 nie je smernicou dotknutá právomoc členských štátov rozhodovať o tom, či právne subjekty v súkromnom alebo verejnom sektore a príslušné orgány majú byť povinné prijímať anonymné nahlásenia a v nadväznosti na ne podnikať následné opatrenia. Komisia zdôrazňuje, že ak členské štáty skutočne ukladajú povinnosť prijímať anonymné nahlásenia, takéto nahlásenia sa musia vybavovať tak ako všetky iné nahlásenia, pokiaľ ide o procesné práva nahlasujúcich osôb a pokiaľ ide o povinnosti subjektov a orgánov prijímať následné opatrenia v nadväznosti na tieto nahlásenia.

Anonymné nahlasovanie sa upravuje približne polovicou transpozičných právnych predpisov, pričom vo väčšine z nich sa príslušným orgánom alebo v širšom zmysle všetkým právnym subjektom, ktoré prevádzkujú kanály nahlasovania, ukladá povinnosť prijímať anonymné nahlásenia a podnikať v nadväznosti na ne následné opatrenia. Len v niekoľkých z nich sa však stanovujú odchýlky z požiadaviek smernice, napríklad pokiaľ ide o potvrdenie prijatia nahlásenia a spätnú väzbu alebo podniknutie následných opatrení. Jeden členský štát stanovuje úplne iný postup vybavovania anonymných nahlásení a prijímania následných opatrení v nadväznosti na ne.

### 3.3.4. Povinnosť zachovávať dôvernosť

V **článku 16** sa stanovujú požiadavky týkajúce sa zachovávania dôvernosti, ktoré sa týkajú externého aj interného nahlasovania, s cieľom chrániť totožnosť nahlasujúcich osôb. V rovnakom zmysle sa v **článku 5 ods. 8** vyžaduje, aby bola každá pomoc, ktorú poskytnú pomocní sprostredkovatelia, dôverná.

V **článku 16 ods. 1** sa od členských štátov vyžaduje, aby zabezpečili, že sa informácie o totožnosti nahlasujúcej osoby neposkytnú bez výslovného súhlasu uvedenej osoby nikomu okrem zamestnancov oprávnených prijímať nahlásenia a v nadväznosti na ne podnikať opatrenia. V **článku 16 ods. 2** sa stanovujú podmienky odchýlok od povinnosti zachovávať dôvernosť. Viaceré členské štáty túto odchýlku transponovali nesprávne, napríklad opomenutím odkazu na kontext vyšetrovania alebo súdnych konaní. Viaceré členské štáty netransponovali správne záruky, ktorým podľa **článku 16 ods. 3** podlieha uplatnenie tejto odchýlky, teda napríklad, že nahlasujúca osoba dostane informácie pred poskytnutím informácií o jej totožnosti, alebo že jej príslušný orgán pošle vyhlásenie, v ktorom vysvetlí dôvody poskytnutia týchto informácií.

Pokiaľ ide o **článok 5 ods. 8,** viaceré členské štáty transponovali pojem „pomocní sprostredkovatelia“ s opomenutím požiadavky týkajúcej sa zachovávania dôvernosti. To má vplyv na dôverný charakter informácií o totožnosti nahlasujúcich osôb aj dotknutých osôb. Ovplyvňuje to aj úlohu pomocných sprostredkovateľov v postupe nahlasovania, keďže by mohli splynúť s príjemcami zverejnených informácií.

## 3.4. Ochranné a podporné opatrenia

V **článkoch 19 až 23** sa stanovujú ochranné a podporné opatrenia pre osoby uvedené v článku 4 a osoby dotknuté nahláseniami alebo zverejnenými informáciami.

### 3.4.1. Zákaz odvetných opatrení

V **článku 19** sa od členských štátoch vyžaduje, aby zakázali všetky formy odvetných opatrení vrátane hrozby odvetných opatrení a pokusov o odvetu, a uvádza sa v ňom neúplný, no konštitutívny zoznam zakázaných odvetných opatrení.

Viaceré členské štáty zákaz hrozby odvetných opatrení a pokusov o odvetu opomenuli. Niekoľko členských štátov transponovalo článok 19 prostredníctvom všeobecného zákazu odvetných opatrení bez uvedenia zoznamu stanoveného v tomto článku. Zhruba polovica členských štátov, ktoré neuviedli orientačný zoznam zakázaných druhov správania, opomenula alebo nesprávne transponovala niektoré formy odvetných opatrení uvedené v tomto článku.

### 3.4.2. Podporné opatrenia

V **článku 20** sa od členských štátov vyžaduje, aby zabezpečili prístup k podporným opatreniam, a to najmä k týmto: i) bezplatné komplexné a nezávislé informácie a poradenstvo, ii) účinná pomoc príslušných orgánov a iii) právna pomoc.

Niektoré členské štáty nezabezpečujú prístup k individuálnej pomoci, ale len vyžadujú, aby sa zverejnili informácie na webovom sídle. Viaceré transpozičné právne predpisy nezabezpečujú

poskytovanie účinnej pomoci príslušnými orgánmi. Viaceré členské štáty neuviedli krížové odkazy na uplatniteľné právne predpisy týkajúce sa právnej pomoci, čo viedlo k vzniku právnej neistoty.

V **článku 20 ods. 2** sa členským štátom poskytuje možnosť stanoviť finančnú pomoc a iné podporné opatrenia ako súčasť súdneho konania. Niekoľko členských štátov stanovilo finančnú podporu za určitých podmienok, a to napríklad v prípade vážneho zhoršenia finančnej situácie nahlasujúcej osoby, pričom v niektorých členských štátoch sa plánuje aj psychologická pomoc.

### 3.4.3. Ochrana pred odvetnými opatreniami a nápravné opatrenia

V **článku 21** sa stanovujú opatrenia na ochranu pred odvetnými opatreniami vrátane výnimiek zo zodpovednosti a prenesenia dôkazného bremena, ako aj nápravné opatrenia vrátane predbežného opatrenia a náhrady. V **článku 23 ods. 2** sa stanovujú opatrenia na náhradu ujmy, ktorú utrpeli dotknuté osoby.

Na základe **článku 21 ods. 2** sa nahlasujúce osoby za určitých podmienok uplatňuje výnimka zo zodpovednosti za porušenia obmedzení týkajúcich sa zverejňovania informácií, ako sú doložky o lojalite alebo dohody o nezverejňovaní informácií. Toto ustanovenie bolo nesprávne transponované vo viacerých členských štátoch, ktoré stanovujú dodatočné podmienky, napríklad požadujú, aby nahlasujúca osoba konala v dobrej viere, alebo neuplatňujú výnimku zo zodpovednosti na nahlásenia v určitých oblastiach práva alebo na zverejnenia informácií.

V **článku 21 ods. 7** prvom pododseku sa stanovuje výnimka zo zodpovednosti v súdnych konaniach, okrem iného v prípade poškodenia dobrého mena, porušenia pravidiel ochrany údajov, sprístupnenia obchodného tajomstva alebo nárokov týkajúcich sa žiadostí o náhradu. Väčšina členských štátov obmedzila rozsah tejto výnimky napríklad vylúčením i) pomocných sprostredkovateľov alebo tretích osôb spojených s nahlasujúcou osobou, ii) určitých druhov súdnych konaní alebo iii) zverejňovania informácií. V článku 21 ods. 7 druhom pododseku sa špecifikujú podmienky výnimky zo zodpovednosti, pokiaľ nahlásené alebo zverejnené informácie o porušeniach zahŕňajú obchodné tajomstvo. Viaceré členské štáty nesprávne transponovali požiadavku, že sprístupnenie obchodného tajomstva sa musí považovať za zákonné v zmysle uplatniteľného práva Únie, ak osoba, ktorá takéto informácie nahlásila alebo zverejnila, spĺňa podmienky smernice.

V **článku 21 ods. 3** sa stanovuje výnimka zo zodpovednosti za skutky vykonané na účely získania nahlásených alebo zverejnených informácií alebo prístupu k nim, ak samy osebe nepredstavujú trestné činy, t. j. nesúvisia s nahlasovaním alebo zverejňovaním informácií alebo nie sú nevyhnutné na odhalenie porušenia. Zhruba polovica členských štátov toto ustanovenie transponovala nesprávne, pričom vo väčšine prípadov bola opomenutá požiadavka týkajúca sa výrazu „samy osebe“, čím daná výnimka stratila účinok.

V **článku 21 ods. 5** sa stanovuje prenesenie dôkazného bremena v konaniach týkajúcich sa odvetných opatrení voči nahlasujúcej osobe, t. j. sa ním osobe, ktorá prijala opatrenie spôsobujúce ujmu, ukladá povinnosť dokázať, že opatrenie žiadnym spôsobom nesúviselo s daným nahlásením. Viaceré členské štáty toto ustanovenie transponovali nesprávne, napríklad uvedením požiadavky, aby nahlasujúca osoba preukázala zákonnosť nahlásenia alebo aby *prima facie* dokázala, že určité opatrenie bolo prijaté ako odveta za nahlásenie. V jednom členskom štáte sa prenesenie dôkazného bremena vzťahuje len na obdobie dvoch rokov.

Podľa **článku 21 ods. 6 a 8** musia mať osoby, ktorých sa dotkli odvetné opatrenia, prístup k nápravným opatreniam vrátane predbežného opatrenia a opatrení na náhradu ujmy. Vo viacerých vnútroštátnych právnych predpisoch sa ustanovenia o predbežnom opatrení a náhrade netransponovali primerane. Tieto predpisy predovšetkým neobsahujú ustanovenia o predbežnom opatrení alebo v dôsledku neuvedenia krížových odkazov na uplatniteľné všeobecné ustanovenia vytvárajú právnu neistotu. V niekoľkých prípadoch sa navyše náhrada obmedzuje na peňažné škody, kým v niektorých právnych predpisoch sa nezabezpečuje dostupnosť nápravných opatrení pre všetky osoby, ktoré majú nárok na ochranu.

V **článku 23 ods. 2** sa od členských štátov vyžaduje, aby stanovili opatrenia na náhradu ujmy, ktorú utrpeli dotknuté osoby v prípade, že nahlasujúce osoby vedome nahlásili alebo zverejnili nepravdivé informácie. Zhruba polovica členských štátov toto ustanovenie netransponovala správne, a to napríklad neuvedením náležitých krížových odkazov na uplatniteľné právne predpisy.

### 3.4.4. Sankcie

V **článku 23 ods. 1 a 2** sa od členských štátov vyžaduje, aby poskytli účinné, primerané a odrádzajúce sankcie voči osobám, ktoré bránia alebo sa pokúšajú zabrániť nahlasovaniu, prijímajú odvetné opatrenia voči osobám, ktoré majú nárok na ochranu, alebo proti nim podávajú šikanózne žaloby, porušujú povinnosť zachovávať dôvernosť informácií o totožnosti nahlasujúcich osôb, ako aj voči osobám, ktoré vedome nahlásia alebo zverejnia nepravdivé informácie.

Viaceré členské štáty: i) vymedzili sankcionované správanie vágne, napríklad uložením sankcie za porušenie alebo zneužitie vnútroštátnych transpozičných právnych predpisov vo všeobecnosti, alebo ii) zaviedli sankcie, ktoré sa javia ako príliš nízke na to, aby sa považovali za odrádzajúce. Niekoľko členských štátov netransponovalo správne sankcie za „pokusy“ o zabránenie nahlasovaniu alebo vymedzilo pojem „brániť“ formou úplného zoznamu, v dôsledku čoho sa daný pojem zúžil. Sankcie za odvetné opatrenia boli celkovo transponované správne s niekoľkými problémami so súladom spôsobenými: i) nedostatočnou právnou istotou, pokiaľ ide o to, čo predstavuje sankcionovateľné správanie, ii) neefektívne nízkymi pokutami alebo iii) uložením sankcií za odvetné opatrenia namierené len voči nahlasujúcim osobám, a nie voči iným kategóriám uvedeným v článku 4 (ako sú napríklad pomocní sprostredkovatelia). Viaceré členské štáty netransponovali správne sankcie za podávanie šikanóznych žalôb, keďže neustanovili osobitnú sankciu alebo že neuviedli krížový odkaz na ďalšie relevantné právne predpisy. V niektorých prípadoch sa nesprávne transponovali sankcie za porušenia povinnosti zachovávať dôvernosť, napríklad z dôvodu nedostatku náležitých krížových odkazov na uplatniteľné právne predpisy.

## 4. ZÁVER

Cieľom prijatia smernice bolo zlepšiť presadzovanie práva EÚ uľahčením nahlasovania porušení a poskytnutím spoľahlivej ochrany nahlasujúcim osobám. Smernica poskytuje pridanú hodnotu, pretože sa v nej stanovujú jasné spoločné normy, ktorými sa rieši predchádzajúci situácia vyznačujúca sa roztrieštenou a rozdielnou ochranou v rámci EÚ a v rôznych oblastiach politiky.

Na tento účel je kľúčové zabezpečenie právnej istoty. Ľudia musia byť schopní plne chápať rozsah svojich práv a podmienok ochrany. Musia byť schopní prijímať informované rozhodnutia o tom, či a ako nahlásiť alebo zverejniť informácie, bez toho, aby im hrozilo, že zostanú nepovšimnuté z dôvodu vágnosti alebo nejednoznačnosti uplatniteľných pravidiel.

Všetky členské štáty transponovali hlavné ustanovenia smernice, napríklad ustanovenia o podmienkach ochrany, požiadavkách na zriadenie a prevádzkovanie interných a externých kanálov nahlasovania, zákaze odvetných opatrení a opatreniach na ochranu a podporu nahlasujúcich osôb. Veľká väčšina členských štátov rozšírila ochranný režim smernice na ďalšie oblasti vnútroštátneho práva. Viaceré členské štáty stanovili dodatočné podporné opatrenia, ako je finančná a psychologická pomoc nahlasujúcim osobám.

Hoci Komisia uznáva úsilie, ktoré členské štáty doposiaľ vynaložili, vyjadruje poľutovanie nad celkovo veľmi oneskorenou transpozíciou smernice. Ako to uznal Súdny dvor, neprijatie ustanovení, ktoré sú potrebné na zabezpečenie úplnej a presnej transpozície tejto smernice, je obzvlášť závažne vzhľadom na jej význam pre ochranu verejného záujmu [15]. Komisia zdôrazňuje, že nedostatok dôverných kanálov nahlasovania a náležitej ochrany odrádza potenciálnych oznamovateľov a má negatívne účinky ďaleko nad rámec samotnej smernice. Narúša účinné presadzovanie všetkých právnych aktov EÚ, ktoré patria do rozsahu jej vecnej pôsobnosti, ako aj slobodu prejavu.

Z tejto správy navyše vyplýva, že transpozíciu smernice treba zlepšiť v určitých kľúčových oblastiach, napríklad pokiaľ ide o vecnú pôsobnosť, podmienky ochrany a opatrenia na ochranu pred odvetnými opatreniami, predovšetkým výnimky zo zodpovednosti a sankcie.

Komisia bude naďalej posudzovať súlad členských štátov so smernicou a prijme náležité opatrenia na zabezpečenie plnej a správnej transpozície v celej EÚ, a to v prípade potreby aj začatím konania o nesplnení povinnosti.

Po dostatočne dlhom období vykonávania, nie však neskôr ako v roku 2026, Komisia predloží Európskemu parlamentu a Rade správu, na ktorú sa odkazuje v článku 27 ods. 3, v ktorej posúdi fungovanie smernice a zváži potrebu dodatočných opatrení vrátane zmien s cieľom rozšírenia jej rozsahu pôsobnosti na ďalšie akty EÚ alebo oblasti.

---

[15] Pozri vyššie citovaný rozsudok vo veci C-147/23, body 73 a 97.