

Podmínky ochrany oznamovatele v rámci whistleblowingu

Jednou z klíčových otázek praktického uplatňování whistleblowingu v pojetí, jak jej nastavuje nová evropská úprava i připravovaný zákon o ochraně oznamovatelů, je vymezení podmínek, za kterých bude ochrana oznamovatelům (oznamujícím osobám) podle nové právní úpravy poskytována. S ohledem na široce koncipovaný rozsah této ochrany proto bude nezbytně třeba, aby při zavádění interních kanálů pro oznamování (vnitřního oznamovacího systému) byli zaměstnanci povinné organizace o podmínkách ochrany řádně, úplně a zejména srozumitelně informováni.

Do právního prostředí dosud roztržité úpravy a řady odlišných modelů chápání whistleblowingu v Evropské unie přinesla v dubnu roku 2018 zásadní změnu přelomová iniciativa Evropské komise, která předložila návrh směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie. V návaznosti na proběhlý legislativní proces byl návrh v roce 2019 příslušnými orgány EU schválen a v návaznosti na to byla vydána směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále také jen „Směrnice“).[\[1\]](#)

Cílem Směrnice přitom je vytvoření jednotného právního základu pro účinnější prosazování práva Unie ve vybraných konkrétních oblastech společné politiky a aktů, kdy porušení práva Unie může vážně poškodit **veřejný zájem**, a to prostřednictvím účinné ochrany oznamovatelů, která může být dosažena pouze stanovením společných minimálních norem pro harmonizaci.

S ohledem na vydání Směrnice vznikla členským státům Unie povinnost, aby nejpozději do 17. prosince 2021 uvedly svou vnitrostátní právní úpravu do souladu s požadavky Směrnice, tj. aby byla provedena transpozice příslušných požadavků Směrnice do jejich vnitrostátního práva. Významnou okolností přitom je, že v rámci transpozice požadavků Směrnice mohou členské státy případně rozšířit uplatňování vnitrostátních předpisů i na další oblasti s cílem zajistit soudržný a komplexní rámec na vnitrostátní úrovni.

Pokud jde o aktuální stav transpozičních prací v České republice, tak byl Ministerstvem spravedlnosti již vypracován návrh nového **zákona o ochraně oznamovatelů**, který má představovat ucelenou vnitrostátní úpravu whistleblowingu, jež provádí příslušné požadavky Směrnice v České republice. Po zapracování vybraných připomínek z proběhlého připomínkového řízení byl tento text návrhu zákona o ochraně oznamovatelů předložen dne 6. října 2020 k projednání vládě.

K postavení oznamovatele a rizikům na jeho straně

V rámci whistleblowingu je postavení **oznamovatele** (*whistleblowera*) vždy obecně spojeno s klíčovou a velmi citlivou právní, etickou i psychologickou okolností, a to s prolomením **loajality** oznamovatele vůči zaměstnavateli jakožto organizaci, ke které je oznamovatel vázán nejen smluvním, ale i ekonomickým a často do určité míry i osobním vztahem. V podobné, byť podstatně menší míře, to platí i pro oznamovatele, kteří ze smluvního hlediska nejsou zaměstnanci, ale přesto mohou mít k organizaci úzký právní, ekonomický anebo i osobní vztah (externí dodavatelé, stážisté apod.).

Tato okolnost je pak umocňována tím, že prolomení loajality s sebou samozřejmě nese i závažné

právní souvislosti a dopady, zejména porušení **povinnost mlčenlivosti** o skutečnostech, o kterých se zaměstnanec anebo jiná smluvně zavázaná osoba dozví po dobu trvání smluvního vztahu, a to včetně povinnosti dodržovat obchodní, státní, služební anebo jim na roveň postavené tajemství.

S výjimkou případů, na které se vztahuje zvláštní oznamovací povinnost podle trestně právních předpisů, je tak obecně každý oznamovatel zpravidla konfrontován s vysokým stupněm osobního rizika, které musí v konečném důsledku nést. Tato osobní rizika přitom spočívají v tom, že oznamovatel bude v souvislosti se svým oznámením sám viněn a postižen z neetického anebo protiprávního jednání vůči zaměstnavateli (organizaci), a to od porušení pracovní kázně, přes prozrazení utajovaných skutečností, až po způsobení závažné hmotné škody či jiné újmy (poškození dobré pověsti apod.), a že bude v tomto směru ze strany organizace vystaven nátlaku.

Vzhledem k těmto skutečnostem jsou proto v rámci každého interního kanálu pro oznamování protiprávního jednání (vnitřního oznamovacího systému) zásadní nejen vlastní opatření k ochraně oznamovatele a s nimi spojené interní postupy, ale současně i srozumitelná a úplná informovanost zaměstnanců a dalších osob o **podmínkách poskytování ochrany**. Jen tak lze zajistit, aby v praxi nevznikaly ohledně této klíčové otázky nejasnosti a nedorozumění, které by mohly vést k velmi závažným negativním dopadům jak na oznamovatele, tak i na organizaci.

Podmínky ochrany oznamující osoby podle Směrnice

Směrnice úzce spojuje oznamování informací o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu, jež oznamující osoby získaly v souvislosti s činnostmi souvisejícími se svou prací, s využitím jejich **práva na svobodu projevu**.^[2] V tomto ohledu tak Směrnice navazuje na klasické pojetí whistleblowingu a výslovně uvádí, že „*právo na svobodu projevu a informací zakotvené v článku 11 Listiny a v článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zahrnuje právo přijímat a rozšiřovat informace a svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků*“.

Toto pojetí whistleblowingu jako využití práva jednotlivce na svobodu projevu však Směrnice ve vztahu k osobě oznamovatele poměrně výrazně determinuje, a to stanovením **podmínek pro poskytnutí ochrany**. V tomto směru je přitom zásadní, že oznamovatel k tomu, aby on a jeho oznámení podléhaly ochraně dle Směrnice a příslušné transpoziční vnitrostátní úpravy, se musí především obsahově týkat některé z oblastí, jež spadají do **věcné působnosti** Směrnice.

Osoby oznamující informace o porušení spadající do oblasti **působnosti směrnice** mají podle článku 6 právo na ochranu podle Směrnice, jestliže:

- měly **oprávněné důvody se domnívat**, že oznámené informace o porušení byly v *době oznámení pravdivé* a současně, že tyto informace spadaly *do (věcné) působnosti této Směrnice*;
- podaly oznámení buď **interně** v souladu s článkem 7 Směrnice anebo **externě** v souladu s článkem 10, anebo učinily **zveřejnění** v souladu s článkem 15 Směrnice.

Z toho vyplývá, že pokud má být oznamující osobě přiznáno právo na ochranu podle Směrnice, tak musí být primárně splněna podmínka spočívající v tom, že vzhledem k okolnostem a informacím, jež měla k dispozici v době oznámení, oprávněný důvod se domnívat, že jí oznamované záležitosti jsou pravdivé. Jak přitom Směrnice zdůrazňuje, tak tento požadavek je „*nezbytným ochranným opatřením před zlovolnými, neopodstatněnými či zneužívajícími oznámeními, jež zajišťuje, aby osobám, které v době oznámení úmyslně a vědomě oznámí nesprávné či zavádějící informace, nebyla ochrana poskytnuta*“.^[3] Obdobně by oznamující osoby měly mít nárok na ochranu podle této směrnice v případě, mají-li oprávněné důvody domnívat se, že oznámené informace spadají do její oblasti působnosti.

Vedle toho přitom platí, že právnímu režimu Směrnice podléhají zásadně pouze oznámení, která byla oznamující osobou učiněna s uvedením údajů, které ji dostatečně identifikují a umožňují s ní v procesu vyřizování dále komunikovat (*oznámení podané identifikovanou osobou*). Členské státy však mohou rozhodnout, zda mají soukromé nebo neveřejné subjekty a příslušné orgány přijímat i *anonymní oznámení* o porušení a následná opatření či nikoli. Pokud ale osoby, které podaly oznámení anonymně, byly následně identifikovány, mají nárok na ochranu v případě, že jsou poškozeny odvetnými opatřeními a současně splňují shora popsané podmínky ochrany.

Podmínky ochrany podle návrhu zákona o ochraně oznamovatelů

Lze konstatovat, že podmínky ochrany oznamovatelů tak, jak jsou upraveny v návrhu českého zákona o ochraně oznamovatelů, v zásadě odpovídají podmínkám ochrany oznamujících osob dle článku 6 Směrnice. V tomto směru tedy osoba oznamující skutečnosti o porušení spadající do oblasti působnosti zákona o ochraně oznamovatelů má právo na zaručenou ochranu dle zákona, jestliže:

- má **oprávněný důvod se domnívat**, že oznámené skutečnosti o porušení jsou *pravdivé* a že tyto skutečnosti spadají *do působnosti tohoto zákona*;
- učinila oznámení prostřednictvím **vnitřního oznamovacího systému, Ministerstva spravedlnosti** (jako orgánu pro externí oznamování), **orgánu veřejné moci příslušného podle jiného právního předpisu** nebo **zveřejněním** za splnění podmínek dle tohoto zákona.

S ohledem na shora uvedené je, z hlediska subjektivní stránky jednou ze základních podmínek ochrany oznamovatele, reálná existence oprávněného důvodu se domnívat, že oznamované skutečnosti spadají do **věcné působnosti** zákona.

Úprava zákona se přitom má vztahovat na oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že v souvislosti s výkonem činnosti (v pracovním kontextu) bylo nebo má být spácháno protiprávní jednání, které nemá znaky trestného činu ani přestupku a kterým je porušena povinnost uložená právním předpisem nebo předpisem Evropské unie upravujícím oblast:

- finančních služeb, finančních produktů a finančních trhů;
- daně z příjmů právnických osob a správy odvodu za porušení rozpočtové kázně;
- předcházení legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu;
- ochrany spotřebitele a bezpečnosti a souladu výrobků s právními předpisy;
- bezpečnosti dopravy, přepravy a provozu na pozemních komunikacích;
- ochrany životního prostředí, bezpečnosti potravin a krmiv a ochrany zvířat;
- radiační ochrany a jaderné bezpečnosti;
- zadávání veřejných zakázek, veřejných dražeb a hospodářské soutěže;
- ochrany vnitřního pořádku a bezpečnosti, života a zdraví; nebo
- ochrany osobních údajů, soukromí a bezpečnosti sítí a informačních systémů.

Pokud jde o vymezení osobní působnosti zákona o ochraně oznamovatelů, tj. na které skupiny fyzických osob - v rámci organizace anebo i mimo ni - se vztahuje ochrana oznamovatele, tak tato je v návrhu zákona upravena v zásadě společně s podmínkami ochrany oznamovatelů.

Ochrana oznamovatele dle nového zákona o ochraně oznamovatelů se má vztahovat na každou oznamující fyzickou osobu, která se o kvalifikovaných skutečnostech obsažených v oznámení dozvěděla v souvislosti s výkonem:

- zaměstnání (tj. osoba se statusem **zaměstnance** včetně státního zaměstnance a zaměstnance územní samosprávy);
- služby nebo státní služby (tj. osoba se statusem **státního zaměstnance ve služebním**

poměru);

- samostatné výdělečné činnosti (tj. osoba se statutem **osoby samostatně výdělečně činné**);
- funkce člena voleného právnické osoby (tj. osoby se statutem **člena statutárního anebo dozorčího nebo kontrolního orgánu**);
- správy svěřenského fondu;
- dobrovolnické činnosti (**dobrovolníci**);
- práce v rámci **dočasného přidělení zaměstnance a odborné praxe (stáž)**;
- práv a povinností vyplývajících **ze smlouvy**, jejímž předmětem je **poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiné obdobné plnění**.

Z hlediska tohoto vymezení osobní působnosti zákona je třeba doplnit, že ochrana oznamovatele se při splnění stanovených podmínek vztahuje, v souladu se Směrnicí, i na osoby, jejichž výkon činnosti v daném kontextu mohl nebo má být teprve zahájen.

Pokud jde o naopak o negativní vymezení osobní působnosti zákona a tedy o zúžení ochrany oznamovatele, tak je v zákoně výslovně stanoveno, že oznámení protiprávního jednání se nepovažuje v rozsahu nezbytném k jeho učinění za porušení smluvní povinnosti mlčenlivosti ani za porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost podle jiných právních předpisů, s *výjimkou povinnosti zachovávat ochranu utajovaných informací, jakož i mlčenlivost při výkonu činnosti*:

- notáře, notářského kandidáta a koncipienta, státního zástupce, asistenta a právního čekatele, advokáta a advokátního koncipienta, soudního exekutora, exekutorského kandidáta a koncipienta, soudce, asistenta soudce a justičního čekatele, a daňového poradce, jakož i
- mlčenlivost při poskytování zdravotních služeb.

Obsahem oznámení podle návrhu zákona nemohou být ani informace, jejichž oznámení by mohlo ohrozit podstatný bezpečnostní zájem České republiky.

Závěr

Ze shora popsaných požadavků vycházejících z nové právní úpravy Směrnice a připravovaného návrhu zákona o ochraně oznamovatelů je zřejmé, jak obtížné bude pro organizace povinné k zavedení vnitřního oznamovacího systému vhodným, srozumitelným a úplným způsobem informovat své zaměstnance o podmínkách poskytnutí ochrany oznamovatele v případě oznámení o protiprávním jednání. Tento úkol bude o to obtížnější, že whistleblowing jako zvláštní interní mechanismus interního oznamování protiprávního jednání s sebou přináší celou řadu souvisejících vzájemných interních propojení a vazeb, a to od jeho úzkého propojení s vnitřní kontrolou a vnitřním kontrolním systémem až po souvislosti spojené se zpracováním osobních údajů anebo trestní odpovědností právnických osob.



JUDr. Pavel Koukal

advokát / Associate Partner

[Rödl & Partner, advokáti, v.o.s.](#)

Platněřská 2
110 00 Praha 1

Tel.: +420 236 163 111
e-mail: prag@roedl.cz

[1] Evropská unie, EUR - Lex, k dispozici >>> [zde](#).

[2] Srov. recitál (31) Směrnice.

[3] Srov. recitál (32) Směrnice.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Platformová práce](#)
- [Posouzení shody dle AI Act - zkušenosti z praxe](#)
- [Začínají soudy zohledňovat náklady podnikatelů při plnění právních povinností v oblasti e-commerce?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Daňová ztráta a její vliv na lhůtu pro stanovení daně](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 35: Ručení za dluhy z podnikání u OSVČ a s.r.o.](#)
- [Holdingové struktury a odpovědnost mateřské společnosti](#)
- [Několik poznámek z pera Nejvyššího soudu k nemocem z povolání a důkazní nouzi](#)
- [Zkreslené vzpomínky v trestním řízení vedeném pro pohlavní zneužívání](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulační požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)