

ZPRACOVALI LUCIE HOFMANOVÁ A TOBIAS PETR

# „Hvízdání na píšťalku“ a ochrana oznamovatele v Česku

## Co je to whistleblowing a kdo je whistleblower

Hvízdání na píšťalku, v Česku také označované jako oznamování. Anglický termín, který označuje případy, kdy stávající nebo bývalý zaměstnanec nějaké organizace upozorní instituci nebo orgán oprávněný k prověření či zakročení na nelegitimní, neetickou či nezákonnou praxi na pracovišti, která je zpravidla namířena přímo proti veřejnému zájmu či se dá kvalifikovat jako ohrožení veřejnosti. Situace není řešitelná interními mechanismy a pokud takto řešena byla, mechanismy selhaly. Nutno dodat, že whistleblower by měl jednat v dobré víře a nesledovat vlastní prospěch. Tito lidé tedy pomáhají odhalovat protiprávní jednání a nekalosti, čímž přispívají k boji s korupcí a kultivaci institucí, ať už soukromých či veřejných.

Česká republika má s whistleblowingem či oznamováním své vlastní zkušenosti. Šlo například o kauzu ředitele Státního fondu pro ochranu životního prostředí Libora Michálka, který v roce 2010 podal na policii trestní oznámení z důvodu podezřelého a nestandardního postupu s veřejnými zakázkami o velikosti několika miliard korun. Michálek po oznámení čelil odvolání z funkce, což postihlo i jeho nej-

bližší spolupracovníky, společně s několika hrozbami žalob a trestního oznámení. Jako další příklad může být zmíněn právník Ondřej Závodský, který v roce 2005 upozorňoval na netransparentní a nevýhodné uzavírání nájemních smluv v Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra. Poté, co sdělil podezření vedení úřadu, byl přeřazen z vedoucího právního oddělení na řadového referenta. Až po několika neúspěšných pokusech u policie a ministerstva byl odvolán ředitel úřadu. Stalo se tak ale až po delší době. Závodskému chodily mimo jiné i anonymní výhrůžky smrtí.<sup>1</sup>

## Zákonná ochrana oznamovatelů

V různých zemích je whistleblowing různě legislativně upravován. Několik neúspěšných pokusů o zákonnou úpravu proběhlo v minulosti i u nás. Podstatou regulace je to, jaká míra ochrany whistleblowerům náleží. V České republice jsme zákon dosud neměli, problematika byla řešena pouze obecně podle pracovníprávních předpisů, správního řádu, občanského zákoníku a antidiskriminačních předpisů. To ale nepředstavovalo dostatečné řešení problematiky oznamování. Podle průzkumu Transparency international z roku 2021 55 % dotazovaných Čechů nesouhlasilo s výrokem, že se při nahlašování korupce nemusí lidé

bát odvetného zásahu.<sup>2</sup> S nekalým jednáním se ve své práci setkalo zhruba 20 % Čechů, ale pouze 6 % z nich se rozhodli k oficiálnímu oznámení. Velká část z těchto lidí se svěří pouze svým blízkým z důvodu strachu z odvety.<sup>3</sup> Příznivci právního minimalismu nicméně udávali jako příklad nástroje, které již uplatňujeme, a to zákaz výpovědi ze strany zaměstnavatele bez udání důvodu a možnost obrátit se na Státní úřad inspekce práce nebo na soud. Nutno dodat, že neoznámení některých činů je dokonce trestné podle trestního zákoníku. Jedná se o trestné činy přijetí úplatku, podplacení, obecné ohrožení či ohrožení utajované informace. Ve státní službě je dosavadní právní postup specifitější. Po podání oznámení je vybrán prošetřovatel, který nicméně nemá po ruce dostatečné možnosti pro jeho řešení.<sup>4</sup>

## Historický vývoj zákona

Evropská komise v roce 2019 schválila směrnici o ochraně oznamovatelů a dala všem členům Evropské unie dvouletou lhůtu na transpozici do národních zákonů. Termín byl 17. prosince 2021, nicméně ještě v květnu stejného roku byl zamítnut poslanecký návrh zákona, který měl být prepisem směrnice. Česká republika tak tento zadaný termín nedodržela. Unie se proto rozhodla k poměrně radikálnímu kroku – k žalobě za neplnění mezinárodních závazků, což znamenalo pokutu 100 000 Kč denně. Souhrnně nás pokuta vyšla na 55 milionů korun ke dni schválení zákona Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR.

Jak vyplývá z výše zmíněného, vláda Petra Fialy navrhla Poslanecké sněmovně ke schválení zákon o ochraně oznamovatelů. Připravilo jej Ministerstvo spravedlnosti a vláda jej jako celek předložila dolní komoře Parlamentu 30. listopadu 2022 (sněmovní tisk č. 352). Třetí čtení, tedy poslední část legislativního procesu náležícího Poslanecké sněmovně, proběhlo 21. dubna 2023. Zákon, jak byl předložen, upravuje podávání a postup posuzování oznámení o možném protiprávním jednání, podmínky poskytování ochrany fyzické osobě, která oznámení učinila a působnost Ministerstva spravedlnosti na úseku

ochrany oznamovatelů. Zákon nyní směřuje do Senátu ČR a měl by vejít v účinnost v červenci 2023.<sup>5</sup>

## Co bylo zákonu vyčítáno? Resp. co obsahuje a co naopak neobsahuje

Zákon o ochraně oznamovatelů vychází ze zmíněné evropské směrnice 2019/1937. Měl by poskytnout ochranu zaměstnancům, kteří oznámení podali, před propuštěním, snížením mzdy, uložením kárného opatření, přeložením na jiné místo, změnou rozvržení pracovní doby a před zásahy do práva na ochranu osobnosti. V případě podobných odvetných opatření by mohla hrozit pokuta až milion korun. Za vědomé falešné nařčení by naopak oznamovatelé mohli hrozit postih až 50 000 Kč. Zároveň zákon ukládá podnikům, kteří disponují 50 zaměstnanci a více, povinnost určit pracovníka, který se bude oznamováním zabývat (slovy zákona tzv. příslušná osoba). To se týká například i obcí o minimálně 10 000 obyvatelích.<sup>6</sup> Další oznámení bude mít na starost nově vzniklý odbor Ministerstva spravedlnosti, který je bude dále přerozdělovat příslušným orgánům, nebo úřadům.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> 57 % Čechů využívá osobní konexe ve veřejných službách, jsme nejhorší v EU - Transparency International

<sup>3</sup> Vláda Petra Fialy (ODS) schválila návrh zákona o ochraně oznamovatelů, který jde naproti korupci - Transparency International

<sup>4</sup> Zachraňují lidské životy, veřejné rozpočty a odhalují nekalosti. Kdo jsou to oznamovatelé? - Transparency International

<sup>5</sup> Whistleblowing monitor

<sup>6</sup> Sněmovna schválila zákon o ochraně oznamovatelů. Jeho odpůrci mluví o „udavačství“ a „bonzáctví“ | iROZHLAS

<sup>7</sup> Vláda se dohodla na podobě zákona chránícího whistleblowery. Pirátům se návrh nelíbí – ČT24

Zákon je kritizován ze strany neziskových organizací kvůli nenaplnění celkového potenciálu. Ačkoliv jsou splněny některé důležité náležitosti, jako široká definice pojmu oznamovatel nebo reflektování důležitosti interního oznamování, jiné chybí nebo jsou chybně přejaty. Jedná se například o již zmíněný nový odbor Ministerstva spravedlnosti, který je v zákoně zmíněn pod názvem Agentura. Podle některých neziskových organizací tento krok nerefluje záruku nezávislosti, kterou směrnice oznamovatelům slibuje. Kritici tak navrhují tuto Agenturu přiřadit k nějakému již existujícímu nezávislému orgánu, například k Veřejnému ochránci práv.<sup>8</sup> Další stížnost zahrnuje omezenou ochranu anonymních oznamovatelů v zákoně, proti které se vymezovali i někteří poslanci a poslankyně. Podle neziskových organizací přitom tvoří právě anonymní podání až 58 % všech oznámení. Neméně palčivým problémem je i fakt, že se zákon v současné podobě vztahuje pouze na trestné činy a závažné přestupky, ne však na přestupky v celkové míře. Tato redukovaná obecnost může u potencionálního oznamovatele vzbudit větší nejistotu, zda jeho oznámení splňuje požadavky trestného činu či vážného přestupku a od podání oznámení tak může upustit.<sup>9</sup> Protikorupční organizace ve svém doporučení uvádějí dále například i zrušení rozdělování oznámení na významná a ostatní. Společně s tím uvádí, že zákon neposkytuje stejnou míru ochrany pro oznamovatele, kteří pro své podání využijí standardnější orgány, jako například policii, státní zástupce či jiné příslušné správní instituce.<sup>10</sup>

# Vývoj v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR

## Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU

Sněmovní tisk 352

Předkladatel: Vláda

Datum předložení: 30. 11. 2022

Datum schválení: 21. 4. 2023

Zákon upravuje podávání a postup posuzování oznámení o možném protiprávním jednání, podmínky poskytování ochrany fyzické osobě, která oznámení učinila a působnost Ministerstva spravedlnosti na úseku ochrany oznamovatelů.

### Pozměňovací návrhy (dále jako PN)

#### 1. Ústavně – právní výbor

a) Doplnění, že se oznámení týká nejen činnosti, která má znaky trestního oznámení, ale i znaky přestupku.

#### 2. Hana Naiclerová (STAN)

a) Doplnění, že se oznámení týká nejen činnosti, která má znaky trestního oznámení, ale i znaky přestupku.

b) Doplnění, že dle zákona se o oznámení jedná i v případě, že je učiněné anonymně.

c) Zrušení odstavce, dle něhož má anonym ochranu až od okamžiku, kdy jeho totožnost vyjde najevo tomu, kdo jej může vystavit odvetnému opatření.

d) Technická úprava související se zrušením odstavce (§ 4 odstavec 4 se nově označuje jako § 4 odstavec 3).

<sup>8</sup> [Zákon o ochraně oznamovatelů v navrhované podobě nezajišťuje dostatečnou podporu a ochranu - Ozivení](#)

<sup>9</sup> [Vláda předložila zákon na ochranu whistleblowerů, odborníci ho ale kritizují jako nedostatečný | iROZHLAS - spolehlivé zprávy](#)

<sup>10</sup> [Zákon o ochraně oznamovatelů v navrhované podobě nezajišťuje dostatečnou podporu a ochranu - Ozivení](#)

## **Komentář k pozměňovacímu návrhu Hany Naiclerové**

Pozměňovací návrh podle poslankyně Naiclerové zakotvuje možnost podání anonymního oznámení a zároveň povinnost se anonymním oznámením zabývat. Tento systém byl již v době podání návrhu zaveden v řadě státních či soukromých firem a ukázal se jako velice efektivní (podle Whistleblowing report 2019 je až 58 % oznámení v evropských firmách anonymních). Přijetím vládního návrhu zákona by tak vedlo k nenaplnění potenciálu systému oznamování. Návrh poslankyně Naiclerové by zároveň přispěl k většímu ochraně těchto anonymů. Dalším bodem návrhu je zahrnutí oznámení týkajících se přestupků. Vládní návrh zákona se soustředí pouze na trestné činy, což podle poslankyně Naiclerové vede k nerovnosti a nelogičnosti zákona. Doplnění přestupků přispěje ke zvýšení právní jistoty potencionálních oznamovatelů.

### **3. Marek Benda (ODS)**

a) Doplnění, že se oznámení týká nejen činnosti, která má znaky trestního oznámení, ale i znaky přestupku, a to takového, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.

### **Komentář k pozměňovacímu návrhu Marka Bendy**

Poslanec Benda vrací do návrhu zákona zmínku o přestupcích. Oproti návrhu poslankyně Naiclerové ale stanovuje horní hranici přípustnou k oznámení na alespoň 100 000 Kč. Zdůvodňuje to tím, že díky stanovení konkrétní částky dojde k vypuštění "bagatelních přestupků".

### **4. Jakub Michálek (Piráti) spolu s Josefem Coganem (STAN), Janem Jakobem (TOP 09)**

a) Doplnění, aby anonymní oznámení bylo možné ve veřejném sektoru včetně státních a městských firem.

### **Komentář k pozměňovacímu návrhu Jakuba Michálka, Josefa Cogana a Jana Jakoba**

Návrh poslance Michálka společně s poslanci Coganem a Jakobem se taktéž zabývá ochranou anonymních oznamovatelů. Konkrétně jde například o utajení identity oznamovatele, pokud s odhalením vyloženě nesouhlasí. Vládní návrh by zároveň podle skupiny poslanců celkově vedl k opomíjení anonymních oznámení prošetřovateli. Podobně jako u poslankyně Naiclerové je uveden argument, že institut oznamování není podle dat zneužíván a dokáže být velmi efektivní.

### **5. Radek Vondráček (ANO)**

a) Zrušení odstavce, které upravuje pravidla pro anonymní oznámení (týká se uvedení jména, příjmení, datu narození, či jiných údajů, ze kterých je možné vyvodit identitu oznamovatele).

b) Zrušení odstavce o ochraně anonymního oznamovatele až od okamžiku, kdy jeho totožnost vyjde najevo tomu, kdo jej může vystavit odvetnému opatření

c) Technická úprava související se zrušením odstavce (viz 1.)

d) Technická úprava související se zrušením odstavce (viz 1.)

e) Technická úprava související se zrušením odstavce (viz 2.)

f) Technická úprava související se zrušením odstavce (viz 2.)

### **Komentář k pozměňovacímu návrhu Radka Vondráčka**

Poslanec Vondráček kritizuje vládní návrh z důvodu omezení povinnosti prošetřit podané anonymní oznámení, přičemž podobně jako ostatní poukazuje na efektivnost tohoto systému. Zároveň se vymezuje proti nezahrnutí oznamování týkajících se přestupků.

## Hlasování jednotlivých pozměňovacích návrhů

PN: Ústavně-právní výbor – Nebyl přijat.

	Pro	Proti	Zdržel se	Omluven	Nepřihlášen
<b>ANO</b>	0	42	6	22	1
<b>ODS</b>	0	22	0	10	2
<b>Piráti</b>	3	0	0	1	0
<b>KDU-ČSL</b>	0	15	3	3	2
<b>STAN</b>	22	0	0	9	2
<b>SPD</b>	0	0	12	6	2
<b>TOP 09</b>	13	0	0	1	0
<b>Nezařazení</b>	0	1	0	0	0
<b>Celkem</b>	38	80	21	52	9

PN: Hana Naiclerová – Nehlasovatelný, obsah pozměňovacího návrhu byl stejný jako 1.

PN: Marek Benda – Byl přijat.

	Pro	Proti	Zdržel se	Omluven	Nepřihlášen
<b>ANO</b>	47	0	1	22	1
<b>ODS</b>	22	0	0	10	2
<b>Piráti</b>	3	0	0	1	0
<b>KDU-ČSL</b>	19	0	0	3	1
<b>STAN</b>	22	0	0	9	2
<b>SPD</b>	12	0	0	6	2
<b>TOP 09</b>	13	0	0	1	0
<b>Nezařazení</b>	1	0	0	0	0
<b>Celkem</b>	139	0	1	52	8

**PN: Jakub Michálek (+ Josef Cogan, Jan Jakob) – Nebyl přijat.**

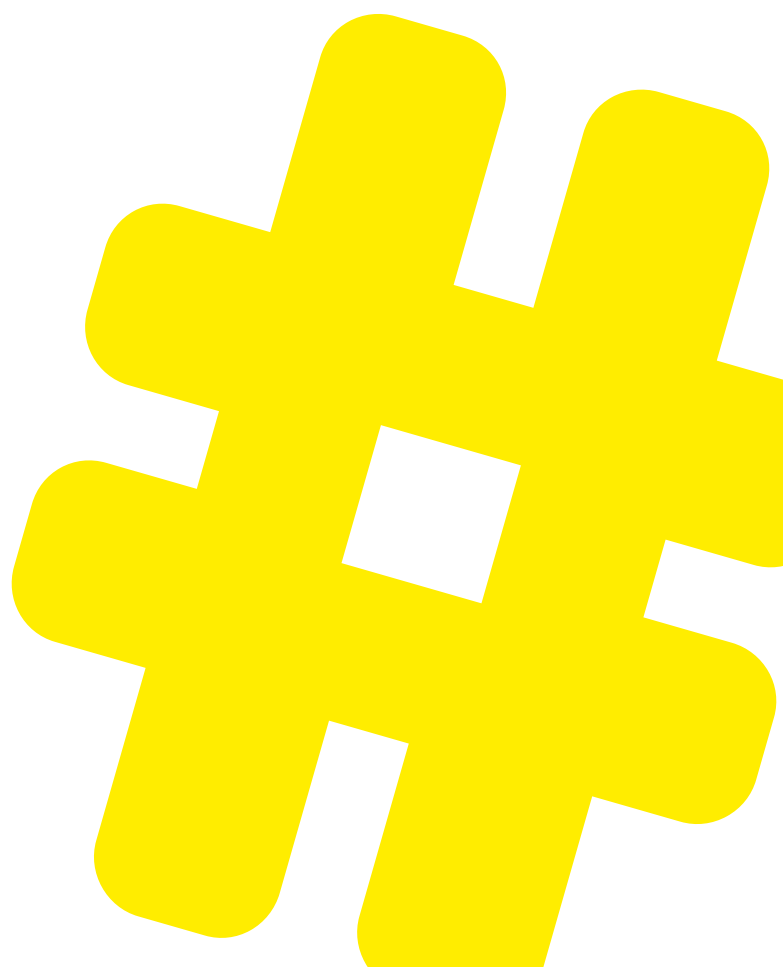
	Pro	Proti	Zdržel se	Omluven	Nepřihlášen
<b>ANO</b>	1	42	5	22	1
<b>ODS</b>	0	22	0	10	2
<b>Piráti</b>	3	0	0	1	0
<b>KDU-ČSL</b>	3	16	0	3	1
<b>STAN</b>	22	0	0	9	2
<b>SPD</b>	0	0	13	6	1
<b>TOP 09</b>	13	0	0	1	0
<b>Nezařazeni</b>	0	1	0	0	0
<b>Celkem</b>	42	81	18	52	7

**PN: Radek Vondráček – Nebyl přijat.**

	Pro	Proti	Zdržel se	Omluven	Nepřihlášen
<b>ANO</b>	0	42	6	22	1
<b>ODS</b>	0	21	1	10	2
<b>Piráti</b>	3	0	0	1	0
<b>KDU-ČSL</b>	0	17	2	3	1
<b>STAN</b>	11	0	11	9	2
<b>SPD</b>	0	0	12	6	2
<b>TOP 09</b>	1	0	12	1	0
<b>Nezařazeni</b>	0	1	0	0	0
<b>Celkem</b>	15	81	44	52	8

## Hlasování finální

	Pro	Proti	Zdržel se	Omluven	Nepřihlášen
<b>ANO</b>	46	0	2	22	1
<b>ODS</b>	21	0	1	10	2
<b>Piráti</b>	3	0	0	1	0
<b>KDU-ČSL</b>	19	0	0	3	1
<b>STAN</b>	22	0	0	9	2
<b>SPD</b>	12	0	1	6	1
<b>TOP 09</b>	13	0	0	1	0
<b>Nezařazeni</b>	1	0	0	0	0
<b>Celkem</b>	137	0	4	52	7



## Situace v evropských zemích — Maďarsko, Dánsko, Německo

Česká republika není jediná členská země EU, která zákon o ochraně oznamovatele přijala se zpožděním a čelila tak žalobě. Maďarsko s procesem přijetí evropské směrnice započalo až 28. února 2023, kdy vláda předložila parlamentu svůj návrh zákona s minimálními změnami. Veřejná oznámení by měla zůstat v kompetenci parlamentních ombudsmanů. Povinnost prošetřit stížnosti založené na anonymní bázi se v textu neobjevuje.<sup>12</sup> V dubnu stejného roku byl zákon sněmovnou schválen, na konci měsíce byl nicméně vetován prezidentem.<sup>13</sup> Nový návrh zákona byl přijat na konci května 2023.

Dánsko oproti tomu začalo svůj legislativní proces dříve. Veřejná rozprava návrhu byla zahájena 24. února 2021, přičemž se objevovaly spekulace o zahrnutí oznámení o sexuálním obtěžování v pracovním prostředí. Zákon byl poté přijat 24. června, čímž se Dánsko stalo první členskou zemí EU, která směrnici úspěšně převedla do svého právního řádu.<sup>14</sup>

Německo podobně jako Česká republika a Maďarsko nestihlo projednat směrnici o whistleblowerech včas. Ministerstvo spravedlnosti ji plánovalo rozšířit a zhotovilo návrh zákona s koncem roku 2020. Postup byl ale i tak pomalý a jednání nakonec ztroskotalo. Nová vláda se na konci roku 2021 zavázala implementovat minimální požadavky směrnice a zhotovit nový návrh zákona. Ten byl nicméně kritizován a označován jako nedostatečný, přičemž nebyl znovu přijat v legislativním procesu. Jeden ze dvou nových návrhů, které se již jevily jako přijatelnější, byl schválen v květnu 2023.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> [Hungarian implementation of the EU Whistleblowing Directive](#)

<sup>13</sup> [Whistleblowing Monitor Hungary](#)

<sup>14</sup> [Whistleblowing Monitor Denmark](#)

<sup>15</sup> [Whistleblowing Monitor Germany](#)