

Doporučení ke zlepšení právní úpravy a praxe v oblasti ochrany oznamovatelů

V České republice nabyl zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, jež je transpozicí evropské směrnice č. 2019/1937, účinnosti v srpnu roku 2023. Cílem právní úpravy je chránit oznamovatele protiprávních jednání na pracovišti, neboli whistleblowery, před odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatele.

První případy oznamovatelů, kteří uspěli u českých soudů, ukazují, že ačkoli právní úprava není bez chyb, základní nástroje ochrany fungují. Jako dobrý příklad může sloužit [případ Pavla Kodyma](#), bývalého předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, kterému v prosinci roku 2024 status oznamovatele definitivně potvrdil Nejvyšší správní soud.

Nutno však podotknout, že směrnice byla do českého právního řádu implementovaná se značným zpožděním. Lhůta pro implementaci uplynula v prosinci 2021, zákon o ochraně oznamovatelů však nabyl účinnosti až v srpnu 2023. V březnu 2025 [Soudní dvůr Evropské Unie](#) vyhověl žalobě Evropské komise a České republice byla za opožděnou transpozici spolu s Německem, Lucemburskem, Maďarskem a Estonskem udělena pokuta. Relativně krátká doba účinnosti se navíc mj. značně projevuje v nedostatku relevantních rozhodnutí vyšších soudů, která mají vliv na rozhodovací praxi a množství dat ohledně fungování ochrany v praxi.

Transparency International - Česká republika, přináší souhrn hlavních nedostatků a mezer současné právní úpravy i praxe, spolu s doporučeními na zlepšení.

Úzká věcná působnost zákona

Oznámení může obsahovat informace o protiprávním jednání, která má znaky trestného činu, přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, porušuje zákon o ochraně oznamovatelů, nebo porušuje jiný právní předpis nebo předpis Evropské unie ve vybraných oblastech.

Česká právní úprava je v oblasti věcné působnosti zákona zcela v souladu se zněním směrnice a navíc chrání oznamovatele většiny závažných přestupků. Nechrání však oznamovatele veškerých protiprávních jednání. Vymezení věcné působnosti zákona je tedy složité a nejistota, zda bude ochrana skutečně poskytnuta, může řadu oznamovatelů odradit. Jako příklad dobré praxe lze uvádět právní úpravu, která obecně za oznámení považuje nahlášení jakéhokoliv protiprávního jednání, nikoli pouze taxativně vymezených případů. Komplikované vymezení v českém zákoně o ochraně oznamovatelů může potenciálně odradit oznamovatele v situacích, kdy si nejsou jisti, zda oznamované jednání spadá pod některou z kategorií ve výčtu. Protiprávní jednání navíc musí naplnit znaky přestupku, za které zákon stanoví sazbu pokuty s horní hranicí alespoň 100 000 Kč, což vede k tomu, že ochrana není poskytována oznamovatelům veškerých protiprávních jednání, ale pouze těch s určitou závažností.

Vyloučení přijímání anonymních oznámení

Česká právní úprava vylučuje ochranu anonymních oznamovatelů. Oznámení musí obsahovat údaje, z nichž je možné totožnost oznamovatele dovodit. Vzhledem k tomu, že obava z odhalení totožnosti je častou příčinou, proč se oznamovatelé zdráhají protiprávní jednání oznámit, nelze takový přístup českého zákonodárce označit za dobrou praxi. V této oblasti se navíc právní úprava dostává do rozporu s realitou, protože mnozí zaměstnavatelé, především v soukromém sektoru, anonymní oznámení skrz vnitřní oznamovací systémy přijímají, aniž by trvali na získání údajů o oznamovateli. Do budoucna tak lze doporučit legislativní změnu právě tímto směrem.

Přístup českého zákonodárce však nevyklučuje, aby povinné osoby skrz své vnitřní oznamovací systémy anonymní oznámení přijímaly. Naopak lze takový přístup doporučit, protože se díky němu zaměstnavatel může dozvědět o širším okruhu protiprávních jednání a včas zabránit vzniku škodu.

Nedostatek nástrojů na pomoc

Do budoucna by bylo vhodné, aby zákonodárce zvážil, jaké další nástroje právní pomoci by mohl mít oznamovatel k dispozici. Současná právní úprava totiž po podání oznámení nenabízí příliš efektivních možností, jak dále postupovat v případech, kdy skutečně dojde k odvetným opatřením. Jediným řešením je obvykle soudní spor se zaměstnavatelem. Vzhledem k tomu, že advokátní zastoupení je pro řadu oznamovatelů finančně nedostupné, lze do budoucna doporučit změnu právní úpravy tak, aby umožňovala neziskovým organizacím občanské společnosti zaměřeným na pomoc oznamovatelům zastupovat oznamovatele v řízení před soudem, případně najít způsob, jak zajistit oznamovatelům advokátní zastoupení bezplatně (např. skrz připravované programy na finanční podporu oznamovatelů).

Ministerstvo spravedlnosti jako provozovatel externího oznamovacího systému a kontrolní orgán

V České republice Ministerstvo spravedlnosti přijímá a posuzuje oznámení podané skrz vnější oznamovací systém, poskytuje [metodickou](#), poradenskou a jinou obdobnou pomoc a kontroluje dodržování zákona. Ministerstvo v souladu se směrnicí každý rok na webu zveřejňuje výroční zprávu.

Právní úprava i praxe jsou v této oblasti v souladu se směrnicí. Vytknout lze však to, že pro tuto agendu nevznikl nezávislý samostatný úřad, ale je svěřena ministerstvu, jehož personální kapacity jsou navíc v této oblasti omezené a správní řízení trvají mnoho měsíců.

Hlídáme veřejný zájem, hájíme efektivní a odpovědnou správu země.

Jako další nedostatek se v praxi ukazuje zejména to, že oznamovateli právní úprava neposkytuje žádnou právní ani finanční podporu. V případě, že MSp zahájí na základě podání skrz vnější oznamovací systém přestupkové řízení, je následně oznamovatel obvykle vyzván k doplnění, leckdy i opakovaně. Bez právní pomoci, která je mnohdy značně finančně nákladná, může být pro mnohé oznamovatele značně obtížné adekvátně reagovat na stanoviska druhé strany - zaměstnavatele, který má často lepší přístup k právní podpoře.

Problematické je i to, že MSp v praxi funguje spíše jako "pošťák". Po podání oznámení skrz vnější oznamovací systém jsou tak oznamovatelé často zklamáni z toho, jak malé pravomoci vůči povinným subjektům MSp má a vnímají následné kroky jako nedostatečné.

Nedostatek osvěty a dat v oblasti ochrany oznamovatelů ze zranitelných skupin

V České republice v současné době neexistují žádná data, která by zaznamenávala, s jakými nástrahami se potýkají oznamovatelé z řad žen, menšin, či jiných zranitelných skupin. Bez těchto dat lze jen velmi obtížně vydávat doporučení, jak se specifickými oznamovateli pracovat. Lze však předpokládat, že zranitelné skupiny mají zhoršený přístup k informacím o nástrojích pro ochranu oznamovatelů a mohou tak čelit celé řadě obtíží při uplatňování ochrany. Jako zcela zásadní se však ukazuje správná volba příslušné osoby. Ta by měla být důvěryhodná pro různorodé skupiny osob. Zaměstnavatelé by měli zvážit možnost mít příslušných osob více - takový přístup by měl vést k tomu, že oznamovatelé citlivých oznámení týkajících se např. některých forem sexuálního obtěžování, mají více možností, na koho se obrátit a mohou zvolit osobu, která je jim bližší.

Shrnutí

Současná právní úprava ochrany oznamovatelů odpovídá požadavkům evropské směrnice. V žádné oblasti však nejde nad rámec požadovaného minima. Největším úskalím není podoba zákona, ale praxe. Oznamovatelé často naráží na nedostatečnou proškolenost příslušných osob, nutnost vynaložit značné finanční prostředky na advokátní zastoupení a na značnou délku soudních i správních řízení. Dalším obrovským nedostatkem, je velmi malá osvěta v této oblasti. Oznamovatelé tak často vůbec netuší, jak mají v situaci postupovat a co podání oznámení obnáší.



Co-funded by
the European Union

Hlídáme veřejný zájem, hájíme efektivní a odpovědnou správu země.

Financováno Evropskou unií. Názory a stanoviska vyjádřená v tomto textu jsou však pouze názory autora(ů) a nemusí nutně odrážet postoje Evropské unie ani Evropské výkonné agentury pro vzdělávání a kulturu (EACEA). Evropská unie ani poskytovatel grantu za ně nenesou odpovědnost.