



Metodika
k přímé aplikovatelnosti
směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937
ze dne 23. října 2019 o ochraně osob,
které oznamují porušení práva Unie

Ministerstvo spravedlnosti
Odbor střetu zájmů a boje proti korupci

Obsah

Seznam použitých zkratk	2
ÚVOD	3
1 OBEČNÁ ČÁST	5
1.1 Obecně k dopadům neimplementování směrnice	5
1.1.1 Obecný právní základ	5
1.1.2 Přímý účinek	5
1.1.3 Nepřímý účinek (tzv. eurokonformní výklad)	6
1.1.4 Odpovědnost členského státu za škodu	7
1.1.5 Řízení pro porušení Smluv (řízení o nesplnění povinnosti)	8
1.2 Přímý účinek Směrnice o ochraně oznamovatelů	8
1.2.1 Povinné subjekty	8
1.2.2 Vnitřní oznamovací systém (VOS)	16
1.3 Osobní působnost	20
1.3.1 Souvislost s prací nebo jinou obdobnou činností	20
1.4 Věcná působnost	21
1.4.1 Oblasti, kterých se musí oznamované protiprávní jednání týkat	21
1.4.2 Výjimky z možnosti oznamovat	23
1.5 Uveřejnění	24
1.6 Ochrana oznamovatelů a dalších osob	26
2 ZVLÁŠTNÍ ČÁST	28
2.1 Jak vytvořit vnitřní oznamovací systém krok za krokem	28
2.1.1 Vytvoření vnitřního oznamovacího systému	28
2.2 Jak zavést a provozovat VOS	29
2.2.1 Náležitosti VOS (shrnutí z obecné části)	29
2.2.2 Praktická doporučení pro řádné fungování VOS	30
2.3 Jak vyřídit oznámení krok za krokem	32
2.3.1 Obecný postup	32
2.3.2 Modelové situace	34
3 ROLE MINISTERSTVA SPRAVEDLNOSTI	37

Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
ČS	členský stát nebo členské státy
EOS	externí (vnější) oznamovací systém
EU	Evropská unie
GDPR	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)
OČTŘ	orgány činné v trestním řízení
OSVČ	osoba samostatně výdělečně činná
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
ST	sněmovní tisk
ÚS	Ústavní soud České republiky
VOS	vnitřní oznamovací systém

ÚVOD

V roce 2019 byla na úrovni Evropské unie přijata **směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále také „Směrnice“)**¹. Podle této směrnice je účinná a komplexní ochrana whistleblowerů (oznamovatelů), tedy osob, které oznámí protiprávní jednání v souvislosti s prací, podstatným prvkem boje proti korupci a součástí fungujícího právního státu. Whistlebloweri šetří nejen veřejné i soukromé finanční prostředky, ale mohou rovněž přispět k ochraně veřejného zdraví, zachraňovat životy, pomoci předcházet ekologickým katastrofám atp. **Smyslem jejich ochrany je proto vytvořit takové prostředí, ve kterém se whistlebloweri nebudou muset obávat jakékoliv sankce pro případ, že protiprávní jednání oznámí, a přispět tak ochraně veřejného zájmu.** Takto nastavený systém nebude sloužit jen k ochraně oznamovatelů, ale bude rovněž působit preventivně vůči protiprávnímu jednání obecně.

Vzhledem k absenci komplexní právní úpravy whistleblowingu začaly na úrovni České republiky práce na transpoziční legislativě ještě před dokončením Směrnice. Ve světle jejího finálního znění pak vznikl **vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů a návrh souvisejícího změnového zákona**. Oba návrhy byly předloženy Poslanecké sněmovně dne 9. února 2021 (ST č. 1150² a 1151³) a ČR se tak stala prvním státem, který předložil transpoziční legislativu národnímu Parlamentu. Přes veškeré vyvinuté úsilí Ministerstva spravedlnosti a vlády jako celku však ST č. 1150 a 1151 následně prošly pouze prvním čtením a nebyly Poslaneckou sněmovnou schváleny před koncem 8. volebního období Poslanecké sněmovny.

Přes nepřijetí transpozičních návrhů se Česká republika nevyhne některým závazkům, které pro ni ze Směrnice vyplývají. Transpoziční lhůta pro členské státy je stanovena na 17. prosince 2021. Tomuto stavu Ministerstvo spravedlnosti čelit bohužel nemůže. Aby však alespoň zčásti usnadnilo nastalou situaci dotčeným subjektům veřejného práva, předkládá tuto metodiku, která by jim měla sloužit jako **praktický manuál při plnění povinností vyplývajících ze Směrnice. Jde zejména o povinnost zavést a provozovat VOS.**

Metodika by rovněž měla sloužit jako praktická příručka pro tzv. **příslušné osoby, které budou pověřeny přijímáním a vyřizováním oznámení.** Za tímto účelem jsou v metodice prezentovány modelové situace a jejich řešení. **Pro lepší ilustraci a za účelem větší srozumitelnosti metodika využívá terminologie a opírá se o principy zakotvené ve ST č. 1150 a 1151.**

Metodika je členěna do dvou základních částí – obecné a zvláštní. **V obecné části je vysvětlena závaznost směrnic EU pro členské státy, přičemž podrobněji jsou rozebrány povinnosti vyplývající přímo ze směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Zvláštní část se pak věnuje praktickým otázkám,** zejména administrativně-technickému řešení vnitřních oznamovacích systémů a prezentaci modelových situací. Zdůrazněna je taktéž poradenská role Ministerstva spravedlnosti jakožto gestora transpozice Směrnice.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32019L1937>.

² <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1150&CT1=0>.

³ <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1151&CT1=0>.

Překladač metodiky předpokládá její průběžné úpravy a doplnění v důsledku konzultací s dotčenými subjekty, zjišťování dobré a špatné praxe a legislativního vývoje. Aktuální verze metodiky bude vždy ke stažení na odkaze: <https://justice.cz/web/msp/boj-proti-korupci/ke-stazeni>.

Ministerstvo spravedlnosti není oprávněno poskytovat závazný výklad právních předpisů. Veškeré informace zde uvedené mají proto povahu metodického doporučení a konečný výklad spojený s interpretací Směrnice i jejího přímého vertikálního účinku může s konečnou platností poskytnout pouze soud.

1 OBECNÁ ČÁST

1.1 Obecně k dopadům neimplementování směrnic

Tato kapitola slouží zejména *právním útvarům povinných subjektů* k bližšímu vysvětlení přímé aplikace směrnic EU, které nebyly včas nebo řádně transponovány do národního právního řádu. V důsledku blížícího se uplynutí transpoziční lhůty Směrnice (17. prosince 2021) totiž dojde k přímé aplikaci některých jejích ustanovení, jejichž naplnění tak bude ČR povinna zajistit. Pro odpovědi na praktické otázky viz zvláštní část.

1.1.1 Obecný právní základ

Výlučným adresátem směrnic, jejichž účinky jsou obecně upraveny v čl. 288 SFEU, jsou členské státy.

Nenáležitou transpozicí směrnice se rozumí situace, kdy směrnice

- a) není do národního právního řádu transponována včas nebo
- b) je do národního právního řádu transponována nesprávně.

Hlavní možné následky nenáležité transpozice:

- a) přímý účinek,
- b) nepřímý účinek,
- c) odpovědnost členského státu za škodu,
- d) řízení pro porušení Smluv (řízení o nesplnění povinnosti).

1.1.2 Přímý účinek

Přímým účinkem se rozumí schopnost ustanovení unijního práva přímo zakládat práva a povinnosti, která musejí vnitrostátní soudy a další orgány veřejné moci chránit.

„Přímého účinku ustanovení směrnic se lze proti státu dovolávat bez ohledu na povahu, v jaké stát jedná, ať jako zaměstnavatel, nebo veřejná moc.“⁴

Povinnosti může směrnice na základě přímého účinku zakládat **pouze členskými státem**, zatímco **práva pouze jednotlivcům (tzv. přímý vertikální účinek)**. Za adresáty povinností ukládaných směrnicí se považují i ty subjekty, které jsou řízené nebo kontrolované státem a plní služby veřejného zájmu, k čemuž disponují specifickými pravomocemi⁵, a zpravidla i nepřímí vykonavatelé státní správy.

Jde o „způsobnost (...) směrnice k tomu, aby se dotčení jednotlivci mohli dovolat její přímé aplikace před vnitrostátními orgány“⁶. Z pohledu vnitrostátních orgánů se pak jedná o povinnost aplikovat ustanovení směrnice v praxi.

Pozn.: Přímý vertikální účinek automaticky implikuje odpovědnost ČS za škodu!

⁴ 152/84 Marshall, 1986, Sb. rozh. 723, bod 49. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0152>.

⁵ C-188/89 Foster a další, ECR 1990.

⁶ KRÁL, Richard. Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-282-3.

Podmínky (musí být naplněny současně) založení přímého vertikálního účinku:

- a) Neospravedlnitelné nedodržení transpoziční lhůty nebo nedostatečná implementace.
- b) Dostatečná jasnost, přesnost a bezpodmínečnost konkrétního ustanovení směrnice (respektive jeho cíle a smyslu v každém individuálním případě zvlášť), které jednotlivci zakládá nějaké právo.
 - Je potřeba hledat odpověď na následující otázky: Lze dané pravidlo aplikovat bez prováděcích opatření, tzn. je dána dostatečně malá diskreční pravomoc státu? Lze identifikovat minimální míru ochrany bez ohledu na to, jak by ČR svou diskreční pravomoc využil?
- c) Aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jinému jednotlivci (osobě soukromého práva), tj. v horizontálním vztahu.
 - Ve výjimečných případech nicméně může nastat i situace, kdy se jednatel na základě směrnice bude moci domáhat splnění určitých povinností i na jiném subjektu soukromého práva (tzv. přímý horizontální účinek). Tento postup se podle judikatury SDEU aplikuje zejména v případech diskriminace ve vztazích zaměstnanců a zaměstnavatelů.⁷

1.1.3 Nepřímý účinek (tzv. eurokonformní výklad)

Nepřímým účinkem se rozumí povinnost národních orgánů (soudů i jiných orgánů aplikační praxe) z úřední povinnosti **vykládat národní právo** (implementační⁸ i to ostatní, včetně právních předpisů s účinností předcházející dotčené směrnici⁹) **v souladu s právem EU**. Pokud jsou nicméně splněny podmínky přímého účinku, musí dotčené orgány přednostně aplikovat unijní normu.¹⁰ Přímý účinek má tedy přednost před nepřímým účinkem.

K nepřímému účinku dále platí, že:

- a) Rozhodným okamžikem aktivace je uplynutí transpoziční lhůty.
- b) Cílem je vyložit národní právo „v co největší míře ve světle znění a účelu směrnice“¹¹, přičemž hranicí je výklad, který by šel proti zákonu (*contra verba legis*).¹²
- c) Využívá se zejména v případech, kdy nelze využít přímého účinku, za účelem uvedení vnitrostátního práva do souladu s netransponovanými nebo nesprávně transponovanými ustanoveními směrnice.

⁷ Např. [Mangold](#), [Coleman](#), [Kükükdeveci](#).

⁸ „(...) při aplikaci konkrétních ustanovení národního práva, která byla speciálně určena k implementaci směrnice č. 76/207, jsou národní soudy povinny interpretovat své národní právo ve světle znění a účelu směrnice, aby tak bylo dosaženo cíle uvedeného ve třetím pododstavci článku“ ([Von Colson](#)).

⁹ „(...) při aplikaci národního práva, **at' už se jedná o předpisy přijaté před nebo po směrnici**, je národní soud povinen tak učinit [tj. vykládat své národní právo] v co největší míře ve světle znění a účelu směrnice“ ([Marleasing](#)) a soud musí vzít „v úvahu **celý obsah vnitrostátního práva** za účelem posouzení, nakolik může být uplatněno způsobem, který nevede k výsledku rozpornému s výsledkem zamýšleném směrnicí“ ([Pfeiffer](#)).

¹⁰ V ČR např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. července 2007, č. j. [15 Ca 184/2006-42](#) a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. července 2009, sp. zn. 5 Ca 122/2008.

¹¹ [Marleasing](#).

¹² [Wagner Miret](#).

- d) Důsledkem nepřímého účinku může být vznik nové povinnosti pro jednotlivce, pokud k ní dojde na základě řízení mezi jednotlivci.¹³ Souladného výkladu (nepřímého účinku) se může dovolávat rovněž stát proti jednotlivci.¹⁴

1.1.4 Odpovědnost členského státu za škodu

Odpovědnost ČS může být založena za současného splnění následujících podmínek:

- a) účelem **porušené právní normy je založit práva jednotlivcům** (jejichž obsah lze jednoznačně identifikovat na základě ustanovení směrnice);
- b) **porušení musí být dostatečně závažné**;
- c) pokud stát zcela opomene přijmout transpoziční opatření, představuje tato skutečnost nevyvratitelnou domněnku, že se o dostatečně závažné porušení jedná¹⁵;
- d) **musí existovat přímá příčinná souvislost mezi porušením povinnosti ČS a způsobenou škodou**;
- e) přímá příčinná souvislost dána není, pokud stát nejednoznačné ustanovení směrnice sice netransponoval, ale státní orgány je přesto aplikovaly, i když nesprávně,¹⁶
- f) přímá příčinná souvislost je dána i tehdy, pokud směrnice ukládá povinnost dosáhnout za všech okolností nějakého výsledku a ke vzniku škody zároveň přispěly i další příčiny v podobě výjimečných nebo nepředvídatelných událostí¹⁷.

Tyto podmínky jsou nicméně v judikatuře SDEU vykládány extenzivně s cílem poskytnout co největší ochranu subjektivních práv jednotlivců. Zároveň dle rozhodovací praxe SDEU mohou vnitrostátní pravidla výše uvedené podmínky konkretizovat a mohou stanovit příznivější režim pro žalobce. Evropské podmínky tudíž představují minimální standard.

*„(...) tento princip platí pro všechny případy porušení komunitárního práva členským státem bez ohledu na to, který orgán členského státu se svým jednáním nebo opomenutím porušení dopustil“.*¹⁸

Dle rozhodovací praxe SDEU se jedinec před náhradou škody nejprve musí neúspěšně domáhat přímého a nepřímého účinku směrnice, pokud to na něm lze spravedlivě požadovat.¹⁹ Judikatura SDEU neupřednostňuje ani jednu z těchto aplikačních zásad (přímý vs. nepřímý účinek)²⁰, nicméně české soudy ve své rozhodovací praxi upřednostňují spíše eurokonformní výklad²¹, zatímco vnitrostátní judikatura vztahující se přímo k otázce přímého a nepřímého účinku upřednostňuje účinek přímý. Odpovědnost ČS za škodu však může nastat i bez přímého vertikálního účinku směrnice!

¹³ Např. [Dekker](#), [Marleasing](#) a [Pfeiffer \(přímý a nepřímý účinek\)](#), [Von Colson](#).

¹⁴ „Uznává se, že členský stát může v zásadě namítat vůči jednotlivcům konformní výklad vnitrostátního práva.“ ([Kofoed](#)).

¹⁵ C-178, 179, 188, 189 a 190/94 E. Dillenkofer a další v. Spolková republika Německo. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0178&from=DE>.

¹⁶ [Brinkmann](#).

¹⁷ [Rechberger](#).

¹⁸ [Brasserie du Pecheur](#).

¹⁹ [Danske Slagterier](#).

²⁰ Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 178. Beckova edice právo. ISBN 978-80-7400-377-6.

²¹ BRÍZA, Petr, BOBEK, Michal. Vymáhání unijního práva v České republice. Bulletin advokacie, 2011, č. 12, s. 23-31.

1.1.5 Řízení pro porušení Smluv (řízení o nesplnění povinnosti)

„Podle Smluv EU může Komise proti zemi Unie, jež neprovádí unijní právo, podniknout právní kroky (tzv. řízení o nesplnění povinnosti). Komise se ve věci nesplnění povinností může obrátit na Soudní dvůr, který může v některých případech uložit finanční sankce. Směrnice musí do vnitrostátních právních předpisů začlenit členské země Unie samy. Komise kontroluje, zda jsou právní předpisy EU uplatňovány správně a včas, a v opačném případě přijímá příslušná opatření.“²²

Shrnutí:

- **Nedodržování pravidel ochrany oznamovatelů dle Směrnice může mít zásadní dopady jak pro kraje, obce a další veřejnoprávní subjekty, tak pro ČR jako celek.**
- **Veřejnoprávní subjekty se v tuto chvíli musí připravovat na splnění povinností vyplývajících ze Směrnice spočívajících zejména v zavedení VOS a EOS. Současně se i soukromý sektor musí připravit na situace, které mohou nastat v důsledku přímého i nepřímého účinku Směrnice (například možnost uveřejňování oznámení). Podrobnější představení jednotlivých povinností bude předmětem dalších kapitol této metodiky.**

1.2 Přímý účinek Směrnice o ochraně oznamovatelů

Jak vyloženo výše, uplynutí transpoziční lhůty bez řádné transpozice může způsobit aktivaci přímého vertikálního účinku směrnice a založení některých povinností členským státům. Mezi hlavní povinnosti vyplývající ze směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, patří:

- a) **zavedení VOS splňujících parametry požadované Směrnicí,**
- b) **nastavení procesů vyřizování, zpracovávání a uchovávání oznámení v rámci VOS,**
- c) **zavedení externího oznamovacího systému (EOS) splňujícího parametry požadované směrnici,**
- d) **nastavení procesů vyřizování, zpracovávání a uchovávání oznámení v rámci EOS,**
- e) **příprava metodické podpory oznamovatelů, orgánů státní správy a samosprávy a dalších veřejnoprávních subjektů.**

Úkoly c) až e) bude v ČR vykonávat Ministerstvo spravedlnosti.

1.2.1 Povinné subjekty

Povinnými subjekty, jsou ty subjekty, které jsou povinny zavést VOS. Primárně těm je také určena tato metodika. Níže uvádíme výčet těch povinných subjektů, na něž po marném uplynutí transpoziční lhůty (17. prosinec 2021) dopadne přímý vertikální účinek Směrnice a povinnosti z toho vyplývající.

Vymezení povinných subjektů

Nepřijatý ST č. 1150 transponuje ustanovení Směrnice, která vymezují **subjekty povinné zřídit VOS**. Vzhledem k tomu, že transpoziční legislativa nebyla dosud přijata, vztahuje se tato

²² Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_cs.

povinnost dle výše uvedených pravidel přímé aplikovatelnosti směrnice na subjekty veřejné moci:

- a) **Státní orgány.** Služební úřady podle zákona o státní službě mají již VOS zavedeny a bude postačovat jejich modifikace odpovídající požadavkům Směrnice.
- b) **Územní samosprávné celky (orgán kraje a obce s minimálně 10 000 obyvateli).** Obce, jako jediné z veřejnoprávních subjektů, mohou **VOS sdílet²³, zejména v rámci dobrovolných svazků obcí.**
U krajských úřadů, magistrátů, městských úřadů nebo obecních úřadů se bude ve většině případů jednat o zcela novou agendu. Lze nicméně očekávat, že se nebude jednat o složitou či počtem řešených oznámení administrativně náročnou agendu, která by nutně vyžadovala přijetí nových zaměstnanců nebo zajištění některých činností, včetně zřízení samotného VOS, komerčními subjekty.
- c) **Subjekty, které lze zahrnout v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie pod pojem „stát“.**²⁴ Z judikatury SDEU (viz níže) totiž vyplývá, že přímý vertikální účinek

²³ Za účelem vyjasnění některých dotazů od soukromoprávních subjektů uvádíme rovněž zde doplňující informace ke sdílení, potažmo outsourcingu.

Podnikatelská seskupení

Sdílení v rámci podnikatelských seskupení:

Poznámka: Pro zjednodušení používáme pro přiblížení situace v podnikatelských seskupení termíny „matka“ a „dcera“. Níže uvedená pravidla se nicméně budou aplikovat na všechny články podnikatelských seskupení.

V souladu s článkem 8 odst. 3 Směrnice je základním pravidlem, že VOS musí zavést právní subjekty s 50 a více zaměstnanci, bez ohledu na to, zda jsou součástí většího podnikatelského seskupení. Článek 8 odst. 6 Směrnice pak stanoví, že sdílet zdroje, pokud jde o přijímání oznámení a o jakékoli šetření, které má být provedeno v návaznosti na oznámení (tedy sdílet VOS) pak mohou právní subjekty **v soukromém sektoru s 50 až 249 zaměstnanci. V rámci veřejného sektoru jsou VOS oprávněny sdílet pouze obce.** V případě podnikatelských seskupení mohou však dle vyjádření EK mohou být centrální „investigative capacities“ sdíleny s dceřinými společnostmi,

- které nicméně musí stále mít **mezi 50-249 zaměstnanci (nicméně toto omezení se v takovém případě nevztahuje na mateřskou společnost) a vlastní interní oznamovací systém;**
- **oznamovatel musí být informován** o tom, že jeho oznámení se může řešit na centrální úrovni, což může odmítnout;

- **„follow up“** (následná opatření) a **„feedback“** (zpětná vazba) zajišťuje z logiky věci dceřiná společnost a nikoliv tedy „příjemce oznámení“ jako takový. Toto pravidlo se nicméně uplatní v případě sdílení VOS vždy. Pro řešení oznámení na centrální úrovni je tedy potřeba **souhlasu oznamovatele**, pokud tento oznámení učinil u jedné z poboček (článek 16 odst. 1 Směrnice). Oznamovatel musí mít možnost si vybrat, na jaké úrovni podnikatelského seskupení chce oznámení učinit, přičemž řešení oznámení u „vlastní pobočky“ bude mnohdy efektivnější. Cílem a přínosem Směrnice, co se nadnárodních společností týče, je zavedení minimálního standardu ochrany whistleblowerů, jakkoliv se konkrétní pravidla v této oblasti mohou v jednotlivých členských státech lišit.

Outsourcing:

Outsourcing ve vztahu k zajišťování fungování VOS mohou subjekty **ze soukromého i veřejného sektoru.**

S ohledem na znění článku 8 odst. 5 Směrnice:

„Kanály pro oznamování mohou být provozovány interně osobou či odborem určenými k tomuto účelu, nebo zajišťovány externě třetí stranou. Na pověřené třetí strany, které pro právní subjekt v soukromém sektoru provozují kanál pro oznamování, se rovněž vztahují záruky a požadavky uvedené v čl. 9 odst. 1.“

nelze vykládat možnost outsourcingu tak, že by v rámci podnikatelského seskupení byla touto externí třetí stranou mateřská (či jiná) společnost (viz rovněž recitál 54 Směrnice). V případě, že bude skupina jako celek outsourcovat VOS od stejného dodavatele, bude se muset i v takovém případě (stejně jako u jiných subjektů) jednat o oddělené systémy.

²⁴ V českém právním řádu je nejbližší pojem veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. K výkladu pojmu viz náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 01. 2007: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-260-06> a

netransponované (nebo nesprávně transponované) směrnice dopadne vedle státu také na subjekty, které stát pověřil **zajišťováním činnosti ve veřejném zájmu**, a které **buď podléhají kontrole ze strany státu nebo jsou za účelem plnění těchto činností nadány specifickými pravomocemi**, kterými obvykle nedisponují jednotlivci v rovnocenných vztazích typických pro soukromé právo. Právní forma takového subjektu přitom není. Judikatura SDEU k této věci se nicméně nedá označit za sjednocenou či konstantní. Naopak vykazuje znaky jisté rozkolísanosti až rozpornosti a je proto nutné k ní přistupovat obezřetně.

Vývoj judikatury SDEU k přímému vertikálnímu účinku směrnice a k pojmu „odnož státu“

M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) - 1986

Členský stát, který neimplementoval požadavky směrnice v předepsané lhůtě, se nemůže proti jednotlivcům dovolávat svého pochybení spočívajícího v naplnění povinností stanovených směrnicí.²⁵ Jedinec se může proti státu dovolávat těch ustanovení směrnice, která jsou z pohledu svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně určitá, a to za předpokladu, že stát neimplementoval směrnici do národního práva do konce stanovené lhůty nebo směrnici implementoval nesprávně.²⁶

Tam, kde je jedinec oprávněn domáhat se směrnice vůči státu, může tak učinit bez ohledu na to, zda stát vystupuje v postavení zaměstnavatele nebo orgánu veřejné správy.²⁷

Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano – 1989

Pokud jsou naplněny soudem stanovené požadavky pro možnost jednotlivce domáhat se ustanovení směrnice vůči státu, všechny orgány státu, včetně decentralizovaných orgánů, kterými jsou například orgány obcí, jsou povinny aplikovat taková ustanovení.²⁸

A. Foster and others v British Gas plc. – 1990

Dovolávat se jich (*přímo aplikovatelných ustanovení směrnice – pozn. překl.*) lze vůči útvaru, který byl bez ohledu na svou právní formu pověřen na základě aktu orgánu veřejné správy výkonem služby ve veřejném zájmu pod kontrolou posledně uvedeného orgánu a který k tomu disponuje výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci.²⁹

nález Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 1146/16 z 20. 6. 2017:
<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=98155&pos=1&cnt=2&typ=result>.

²⁵ V originálním znění: “(...) a member state which has not adopted the implementing measures required by the directive within the prescribed period may not plead, as against individuals, its own failure to perform the obligations which the directive entails.”

²⁶ V originálním znění: „(...) wherever the provisions of a directive appear, as far as their subject-matter is concerned, to be unconditional and sufficiently precise, those provisions may be relied upon by an individual against the state where that state fails to implement the directive in national law by the end of the period prescribed or where it fails to implement the directive correctly.”

²⁷ V originálním znění: „(...) where a person is able to rely on a directive as against the State he may do so regardless of the capacity in which the latter is acting, whether as employer or as public authority.”

²⁸ V anglickém znění: “(...) when the conditions under which the Court has held that individuals may rely on the provisions of a directive before the national courts are met, all organs of the administration, including decentralized authorities such as municipalities, are obliged to apply those provisions.”

²⁹ V originálním znění “They may in any event be relied upon against a body, whatever its legal form, which has been made responsible, pursuant to a measure adopted by the State, for providing a public service under the

Paola Faccini Dori v Recreb Srl. – 1994

Rozšířit tuto judikaturu na oblast vztahů mezi jednotlivci by znamenalo přiznat Společenství pravomoc s okamžitým účinkem stanovovat povinnosti k tíži jednotlivců, ačkoli Společenství má tuto pravomoc pouze tam, kde je mu udělena pravomoc přijímat nařízení.³⁰

Helmut Kampelmann and Others v Landschaftsverband Westfalen-Lippe – 1997

Přímo aplikovatelných ustanovení směrnice se lze dovolávat vůči organizacím a útvarům, které podléhají autoritě nebo kontrole státu nebo disponují výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci. Takovými organizacemi nebo útvary mohou být např. lokální nebo regionální orgány, které byly státem pověřeny poskytováním veřejné služby pod jeho dohledem. Na právní formě těchto organizací či útvarů přitom nezáleží.³¹

Portgás - Sociedade de Produção e Distribuição de Gás SA v Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. – 2013

Pouhá okolnost, že soukromá společnost, jež je držitelkou výhradní koncese na poskytování veřejné služby, je výslovně uvedena mezi subjekty, na které se vztahuje směrnice 93/38, není určující skutečností k tomu, aby vůči ní byla uplatňována ustanovení této směrnice. Je totiž třeba, aby zmíněná služba ve veřejném zájmu byla poskytována pod kontrolou orgánu veřejné správy a aby zmíněný podnik disponoval výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci.³²

Z toho plyne, že soukromý podnik zmocněný aktem orgánu veřejné správy poskytovat pod kontrolou tohoto orgánu službu ve veřejném zájmu, který k tomu disponuje výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných na vztahy mezi jednotlivci, je povinen dodržovat ustanovení směrnice 93/38, a tudíž se orgány členského státu mohou vůči němu těchto ustanovení dovolávat.³³

control of the State and has for that purpose special powers beyond those which result from the normal rules applicable in relations between individuals.”.

³⁰ V anglickém znění: *“The effect of extending that case-law to the sphere of relations between individuals would be to recognize a power in the Community to enact obligations for individuals with immediate effect, whereas it has competence to do so only where it is empowered to adopt regulations.”.*

³¹ V anglickém znění: *“It may, however, be relied on against organizations or bodies which are subject to the authority or control of the State or have special powers beyond those which result from the normal rules applicable to relations between individuals, such as local or regional authorities or other bodies which, irrespective of their legal form, have been given responsibility, by the public authorities and under their supervision, for providing a public service (...).”.*

³² V anglickém znění: *„It follows from that case-law that, even if a private party comes within the group of persons covered by a directive, the provisions of that directive may not be relied on as such against that person before the national courts. Consequently, as the Advocate General has noted in point 41 of his Opinion, the mere fact that a private undertaking which is the exclusive holder of a public service concession is among the entities expressly referred to as constituting the group of persons covered by Directive 93/38 does not mean that the provisions of that directive may be relied on against that undertaking. Rather, it is necessary that that public service should be provided under the control of a public authority and that that undertaking should have special powers beyond those which result from the normal rules applicable in relations between individuals (see, to that effect, Riesen Internationale Transporte, paragraphs 25 to 27).“.*

³³ V anglickém znění: *„It follows that a private undertaking, which has been given responsibility, pursuant to a measure adopted by the State, for providing, under the control of the State, a public-interest service and which has, for that purpose, special powers going beyond those which result from the normal rules applicable in relations between individuals, is obliged to comply with the provisions of Directive 93/38 and the authorities of a Member State may therefore rely on those provisions against it.”.*

E. Farrell v Alan Whitty, Minister for the Environment, Ireland, Attorney General, Motor Insurers Bureau of Ireland (MIBI) – 2017

Takové subjekty či entity jsou odlišné od jednotlivců a musí být stavěny na roveň státu, ať již proto, že se jedná o právnické osoby veřejného práva, které jsou součástí státu v širokém slova smyslu, nebo proto, že podléhají autoritě nebo dohledu orgánu veřejné správy, nebo také proto, že byly takovým orgánem pověřeny plněním úkolu ve veřejném zájmu a byly pro tento účel nadány zmíněnými výjimečnými pravomocemi.³⁴

Podmínka vyžadující, aby dotyčný subjekt podléhal autoritě nebo dohledu státu, a podmínka, aby byl nadán výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci, tedy nemohou být kumulativní.³⁵

Vůči entitě či subjektu, byť i soukromoprávním, jimž členský stát svěřil plnění úkolu ve veřejném zájmu a které jsou pro tento účel nadány výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci, se proto lze dovolávat ustanovení směrnice majících přímý účinek.³⁶

Pokud jde o společnost MIBI, je třeba dodat, že na základě článku 78 zákona z roku 1961 učinil irský zákonodárce členství v tomto subjektu povinným pro všechny pojistitele, kteří v Irsku provozují pojištění motorových vozidel. Přitom svěřil společnosti MIBI výjimečné pravomoci ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci, a to v tom smyslu, že je tento soukromoprávní subjekt na základě tohoto zákonného ustanovení oprávněn od všech těchto pojistitelů vyžadovat, aby se stali jeho členy a financovali plnění úkolu, který mu byl svěřen irským státem.³⁷

Konkrétně k „odnožím státu“

Přímý vertikální účinek Směrnice představuje ve vztahu zejména k výše uvedené kategorii dalších veřejných institucí složitou právní otázku. Za účelem jejího alespoň částečného

³⁴ V originálním znění: „Such organisations or bodies can be distinguished from individuals and must be treated as comparable to the State, either because they are legal persons governed by public law that are part of the State in the broad sense, or because they are subject to the authority or control of a public body, or because they have been required, by such a body, to perform a task in the public interest and have been given, for that purpose, such special powers.“.

³⁵ V originálním znění: „The conditions that the organisation concerned must, respectively, be subject to the authority or control of the State, and must possess special powers beyond those which result from the normal rules applicable to relations between individuals cannot be conjunctive.“.

³⁶ V originálním znění: “Such organisations or bodies can be distinguished from individuals and must be treated as comparable to the State, either because they are legal persons governed by public law that are part of the State in the broad sense, or because they are subject to the authority or control of a public body, or because they have been required, by such a body, to perform a task in the public interest and have been given, for that purpose, such special powers.

Accordingly, a body or an organisation, even one governed by private law, to which a Member State has delegated the performance of a task in the public interest and which possesses for that purpose special powers beyond those which result from the normal rules applicable to relations between individuals is one against which the provisions of a directive that have direct effect may be relied upon.“.

³⁷ V originálním znění: „As regards the MIBI, it must be added that, under Section 78 of the 1961 Act, the Irish legislature made membership of that organisation compulsory for all insurers who carry on motor vehicle insurance in Ireland. In doing so, the Irish legislature conferred on the MIBI special powers beyond those which result from the normal rules applicable to relations between individuals, in that, on the basis of that statutory provision, that private organisation has the power to require all those insurers to become members of it and to contribute funds for the performance of the task conferred on it by the Irish State.“.

vyjasnění předkládá Ministerstvo spravedlnosti interpretační vodítko pro vybrané subjekty při posuzování existence povinnosti zavést vnitřní oznamovací systém už před účinností transpoziční legislativy. Její vznik závisí na tom, zda daný subjekt naplňuje některý z výše uvedených požadavků judikatury SDEU pro dopad přímého vertikálního účinku.

a) Příspěvkové organizace územních samosprávných celků

Zatímco uplatnění přímého vertikálního účinku na územní samosprávné celky jakožto veřejnoprávní korporace lze dovodit z jejich **přímé vazby na stát jako takový** („centrum“), **ve vztahu k příspěvkovým organizacím totéž již podle našeho názoru dovodit nelze**. Současně nám nejsou známy **žádné specifické dozorčí či kontrolní prostředky státu, které by svou povahou či významem vyhověly požadavku jeho autority či dohledu, jak jej chápe SDEU**.

Domníváme se dále, že jakkoliv příspěvkové organizace územních samosprávných celků zásadně poskytují služby v obecném zájmu (vykonávají tzv. pečovatelskou veřejnou správu), **nejsou k této činnosti vybaveny zvláštními pravomocemi** (nejedná se o nositele tzv. vrchnostenské správy, kteří by autoritativně zasahovali do práv a povinností nepodřízených subjektů).

Hraničním případem mohou být školské právnické osoby zřizované územními samosprávnými celky, které v některých ohledech podle dnes již ustálené judikatury správních soudů vrchnostenskou správu vykonávají (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. I As 53/2011 ze dne 27. 7. 2011). Ve vztahu k nadání vrchnostenskou správou pak není rozhodné, kdo je zřizovatel školy (včetně zřizovatele soukromého). Nicméně ani v těchto případech nelze podle našeho názoru bez pochybnosti tvrdit, že jsou školské právnické osoby nadány zvláštními pravomocemi, které přesahují rámec práv a povinností, jimiž disponují osoby soukromého práva. Je však třeba připustit, že minimálně v rozsahu, v jakém rozhodnutí kompetentního orgánu školské právnické osoby představuje zásah do veřejných subjektivních práv jednotlivců, včetně práva na vzdělání, by takové rozhodnutí mohlo z pohledu SDEU současně představovat výkon speciálních pravomocí.

ZÁVĚR: Ministerstvo spravedlnosti má za to, že příspěvkové organizace územních samosprávných celků a obchodní společnosti s majetkovou účastí těchto subjektů nemají po 17. 12. 2021 povinnost zavést vnitřní oznamovací systém.

b) Profesní komory

U profesních komor,

- které jsou zřízené zákonem³⁸,
- které mají kárnou pravomoc,
- které autoritativně rozhodují o přijetí svých členů (respektive ověřují splnění zákonných podmínek k členství), a
- jejichž členství je podmínkou pro výkon některého povolání,

³⁸ [Nejvyšší správní soud | Profesní komory \(nssoud.cz\)](http://nssoud.cz).

je důvodné se domnívat, že **naplňují požadavek nadání specifickými pravomocemi** (za současného vykonávání činnosti „ve veřejném zájmu“), které se obvykle nevyskytuje v rovnocenných vztazích typických pro soukromé právo a v některých případech naplňují rovněž **požadavek dohledu státu**.

ZÁVĚR: U profesní komory naplňující výše uvedená kritéria se jeví povinnost zavést vnitřní oznamovací systém k 17. 12. 2021 na základě přímého vertikálního účinku jako velmi pravděpodobná.

c) Zdravotnická zařízení

U zdravotnických zařízení se bude zejména zkoumat do jaké míry podléhají *dohledu (kontrolu) /autoritě státu*.

Přímý vertikální účinek pak podle výše uvedených kritérií dopadne na organizace v přímé působnosti Ministerstva zdravotnictví, neboť stát tato zdravotnická zařízení prostřednictvím ministerstva přímo řídí a je jejich zřizovatelem. Jedná se o všechny fakultní a některé další nemocnice, psychiatrické nemocnice, některé lázně, léčebny a rehabilitační ústavy.

U soukromých zdravotnických zařízení a nemocnic, jejichž zřizovatelem jsou územní samosprávné celky, není výše popsaná vazba na stát patrná. Je u nich proto nutné individuálně zkoumat, do jaké míry a zda vůbec podléhají kontrole státu. Potřeba je se zaměřit zejména na podmínky dohledu, financování, právní formy nebo např. možnosti ovlivňovat složení řídicích či kontrolních orgánů daného zdravotnického zařízení, které zpravidla nebudou naplněny.

ZÁVĚR: Organizace v přímé působnosti Ministerstva zdravotnictví budou mít s velkou mírou pravděpodobnosti povinnost k 17. 12. 2021 zavést vnitřní oznamovací systém.

d) Veřejné a státní vysoké školy

Veřejné vysoké školy se od soukromých vysokých škol liší tím, že jsou zřizované zvláštním zákonem a kompetence vůči nim podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, vykonává Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. **Požadavek přímého vlivu státu (prostřednictvím ministerstva) se proto zdá být naplněn, stejně jako činnost ve veřejném zájmu.** Příkladem může být např. § 14 zákona o vysokých školách, který stanoví, že členy správní rady jmenuje a odvolává ministr. Vzhledem k závěru o *přímé kontrole státu* plynoucí ze zákona, není nezbytné zabývat se na tomto místě hlubší analýzou *výjimečných pravomocí*.

Obdobná je situace u státních vysokých škol (Policejní akademie a Univerzita obrany) s tím, že podléhají Ministerstvu vnitra a Ministerstvu obrany.

ZÁVĚR: Veřejné a státní vysoké školy by pravděpodobně měly po 17. 12. 2021 zavést vnitřní oznamovací systém.

e) Obchodní společnosti s majetkovou účastí státu

U obchodních společností s majetkovou účastí státu bude nejprve nutné přihlídnout k tomu, zda tyto společnosti vykonávají činnost ve veřejném zájmu. Jeví se však jako pravděpodobné, že právě existence prvku činnosti ve veřejném zájmu je zpravidla důvodem, proč stát drží ve společnosti majetkový podíl. **S ohledem na soukromoprávní povahu obchodních společností není pravděpodobné, že by tyto společnosti byly nadány nějakými výjimečnými pravomocemi.** Důležité proto bude se v jejich případě zaměřit na kritérium *kontroly ze strany státu*.

Toto kritérium je nutné posuzovat vždy podle faktického stavu v konkrétní obchodní společnosti. Je proto velmi obtížné dopředu stanovit kritéria pro identifikaci kontroly ze strany státu. Obvykle se nicméně bude jednat o situace, kdy stát

- bude mít rozhodující vliv při ustavování statutárního či kontrolního orgánu,
- bude mít většinu hlasovacích práv, nebo
- bude mít většinový vlastnický podíl ve společnosti apod.

Vliv ze strany státu je nutné zkoumat se zvýšenou pozorností zejména za předpokladu, že je naplněna domněnka ovládnutí (ze strany státu) ve smyslu § 75 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů.

ZÁVĚR: Obchodní společnosti s majetkovou účastí státu musí provést analýzu reálné kontroly ze strany státu, která na ně dopadá, a podle toho zvážit povinnost zavést vnitřní oznamovací systém po 17. 12. 2021. Nicméně vzhledem k tomu, že po přijetí transpozičních předpisů dopadne povinnost zavést vnitřní oznamovací systém na všechny zaměstnavatele zaměstnávající více než 50 zaměstnanců, lze zavedení vnitřního oznamovacího systému již teď doporučit.

Povinnosti povinných subjektů

Povinné subjekty budou v důsledku přímé aplikovatelnosti Směrnice v rámci VOS povinny zajistit:

- a) **Určení osoby odpovědné za přijímání oznámení a nakládání s ním (tzv. příslušná osoba).**
- b) Aby informace o způsobech oznamování prostřednictvím VOS a Ministerstva spravedlnosti (<https://oznamovatel.justice.cz/>) a kontaktní údaje příslušné osoby (telefonní číslo a její e-mailová nebo jiná adresa pro doručování) byly uveřejněny nejlépe způsobem umožňujícím dálkový přístup. Jakkoliv Směrnice takovou povinnost nestanoví, vybízí k tomu prostřednictvím recitálu 59³⁹ a tuto variantu lze jedině doporučit s ohledem na umožnění

³⁹ „Osoby, které zvažují oznámení porušení práva Unie, by měly mít možnost přijmout informované rozhodnutí ohledně toho, zda, jak a kdy oznámení učiní. Právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru, které zavedly postupy pro interní oznamování, by měly být povinny poskytnout o těchto postupech, jakož i o postupech pro externí oznamování příslušným orgánům, informace. Je zásadní, aby tyto informace byly jasné a snadno přístupné v co nejširším rozsahu i jiným osobám než zaměstnancům, které přicházejí do styku se subjektem prostřednictvím činností souvisejících s prací, jako jsou poskytovatelé služeb, distributoři, dodavatelé a obchodní partneři. Tyto informace by mohly být například vyvěšeny na viditelném místě, k němuž mají všechny zmíněné osoby přístup, a na internetových stránkách subjektu a mohly být zařazeny rovněž v kurzech a vzdělávacích seminářích týkajících se etiky a bezúhonnosti.“

oznamování co největšímu spektru oznamovatelů, u nichž je naplněn tzv. pracovní kontext, a kterým je v každém případě zaručena ochrana. Tudíž, pokud by povinný subjekt neumožňoval oznamování prostřednictvím VOS některé z kategorií osob podle článku 4 odst. 1 písm. b), c), d)⁴⁰ v souladu s článkem 8 odst. 2 Směrnice⁴¹, vystavoval by se tím, vzhledem k rovnosti oznamovacích kanálů, riziku, že oznamovatel využije rovnou EOS, případně oznámení uveřejní, a povinný subjekt tak nebude mít možnost efektivně předejít či napravit oznamované protiprávní jednání, ani předejít případnému poškození dobré pověsti atp.

- c) **Aby oznamovateli bylo umožněno podat oznámení prostřednictvím VOS písemně nebo ústně** (a na jeho žádost i osobně v přiměřené lhůtě).
- d) **Aby se s podanými oznámeními mohla seznamovat pouze příslušná osoba a aby byla zajištěna ochrana totožnosti oznamovatele a dalších osob a informací uvedených v oznámení (zachovávání důvěrnosti).**
- e) Řádné posouzení důvodnosti oznámení a jeho pravdivosti příslušnou osobou. Ta se přitom bude řídit zejména vnitřním předpisem zaměstnavatele, který by měl podrobněji stanovit její oprávnění, např. vyžadovat součinnost od ostatních zaměstnanců povinného subjektu, vyžadovat písemnosti či vstupovat do kanceláří a jiných prostor zaměstnavatele.
- f) Aby oznamovatel byl vyrozuměn o přijetí oznámení ve lhůtě 7 dnů od jeho podání a o výsledcích posouzení oznámení do 3 měsíců od potvrzení přijetí oznámení (respektive 3 měsíců a 7 dnů v případě, že oznamovatel o přijetí oznámení nebyl vyrozuměn).
- g) Přijetí vhodných opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu v návaznosti na podané oznámení. Vhodná opatření k nápravě bude v závislosti na svých zjištěních navrhnout příslušná osoba. Povinný subjekt sice nebude tímto návrhem vázán, nicméně bude povinen nějaké *vhodné* opatření přijmout. V opačném případě se může vystavit např. riziku uveřejnění oznámení a s tím spojeným rizikům represe a poškození reputace.
- h) **V souladu se směrnicí může povinný subjekt vedením VOS pověřit třetí osobu. Tím není nicméně dotčena jeho odpovědnost za plnění výše uvedených povinností.**

1.2.2 Vnitřní oznamovací systém (VOS)

Pojem a význam VOS

Vnitřní oznamovací systém představuje souhrn postupů a nástrojů, které slouží k přijímání oznámení, nakládání s ním, ochraně totožnosti oznamovatele a dalších osob, ochraně informací uvedených v oznámení a komunikaci s oznamovatelem.

Oznamovatel má podle Směrnice možnost podat oznámení prostřednictvím VOS, EOS (Ministerstvo spravedlnosti) nebo uveřejněním, případně oznámení podat přímo příslušným orgánům veřejné moci (policejní orgán, orgán správního trestání). **Volba mezi VOS a EOS**

⁴⁰ „Tato směrnice se vztahuje na oznamující osoby pracující v soukromém nebo veřejném sektoru, které získaly informace o porušení v pracovním kontextu, alespoň v rozsahu: b) osob, které mají status osob samostatně výdělečně činných ve smyslu článku 49 Smlouvy o fungování EU; c) akcionářů a osob náležejících do správního, řídicího nebo dohledového orgánu podniku, včetně nevykonávajících členů, jakož i dobrovolníků a placených či neplacených stážistů; d) veškerých osob, které pracují pod dohledem a podle pokynů zhotovitelů, subdodavatelů a dodavatelů.“

⁴¹ „Kanály a postupy uvedené v odstavci 1 tohoto článku umožňují zaměstnancům daného subjektu oznamovat informace o porušení. Oznamování informací o porušení mohou umožňovat i jiným osobám, uvedeným v čl. 4 odst. 1 písm. b), c) a d) a odst. 2, které jsou s daným subjektem v kontaktu v souvislosti s činnostmi souvisejícími s prací.“

pro prvotní podání oznámení je na úvaze oznamovatele. Možnost uveřejnění oznámení nastupuje až sekundárně za splnění dalších podmínek (k těm viz níže).

Oznamování prostřednictvím VOS by mělo být z perspektivy všech zúčastněných preferovanou variantou, neboť případnou nápravu zjištěného protiprávního stavu může zajistit sám povinný subjekt dříve, než se stane objektem zájmu ze strany příslušných orgánů veřejné moci, a tím se vyvarovat nebo alespoň snížit riziko vzniku nepříznivých následků. VOS upřednostňují, jak plyne z průzkumů, rovněž oznamovatelé, pokud mají pocit, že takový postup povede k rychlému a efektivnímu vyřešení problému.

Účelem VOS je zřídit funkční oznamovací mechanismus, ke kterému budou mít oznamovatelé důvěru a o jehož existenci a fungování budou mít dobré povědomí. Informace o fungování oznamovacích systémů proto musí být povinným subjektem zpřístupněny způsobem umožňujícím dálkový přístup, ideálně například na jeho internetových stránkách.

U služebních úřadů, u kterých již existují oznamovací kanály ve smyslu nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále jen „nařízení vlády č. 145/2015 Sb.“) není potřeba zavádět nový vnitřní oznamovací systém, neboť stávající kanály představují formu vnitřního oznamovacího systému podle Směrnice. Bude nicméně nezbytné mít na paměti některé odlišnosti spojené s oznamováním v režmu Směrnice. Bude se na příklad jednat o širší osobní působnost, zúžení okruhu osob, které se mohou s obsahem oznámení seznámit aj. Tam, kde je naopak nařízení vlády č. 145/2015 Sb. k oznamovatelům přívětivější, nic nebrání tomu postupovat i v případě oznámení spadajících do režimu Směrnice podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb (např. lhůty pro vyrozumění oznamovatele a pro prošetření oznámení).

Příslušná osoba

Základem VOS je příslušná osoba, která přijímá a zkoumá oznámení a případně navrhuje povinnému subjektu opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu. **Povinný subjekt ani nikdo jiný nesmí zasahovat do řádného⁴² výkonu činnosti příslušné osoby a nesmí ohrožovat ani její nestrannost.**

Určení počtu příslušných osob je na uvážení povinného subjektu nebo osobě pověřené vedením VOS. **Povinný subjekt odpovídá za řádné fungování vnitřního oznamovacího systému, kam spadá i např. dodržování Směrnicí stanovených lhůt.** Pokud tedy povinný subjekt nezajistí zastupitelnost příslušných osob např. pro případy čerpání dovolené nebo dočasné pracovní neschopnosti a tím zapříčiní překročení stanovených lhůt, půjde to k jeho tíži.

Výběr vhodné osoby bude záviset vždy na rozhodnutí povinného subjektu, přičemž určena může být jakákoliv osoba bez ohledu na formu právního vztahu, v rámci něhož u povinného subjektu působí. Vztah mezi povinným subjektem a příslušnou osobou tedy bude definován nejčastěji smluvně (půjde-li o vztah zaměstnance a zaměstnavatele či vztah poskytovatele služeb a osoby, které jsou služby poskytovány) nebo např. individuálním správním aktem (půjde-li o státního zaměstnance ve služebním poměru). Jak je z uvedeného zřejmé, příslušnou osobou nemusí být nutně zaměstnanec příslušného povinného subjektu,

⁴² Zákaz se tedy netýká např. případů postihu pro porušování zákonných povinností příslušné osoby.

ale i „externí“ subjekt, například **pověřenec pro ochranu osobních údajů, advokát či obchodní společnost**. Na příslušnou osobu nejsou z hlediska její kvalifikace kladeny žádné požadavky. Mělo by jít nicméně o osobu, která dává záruku nestranného výkonu svých úkolů, a po vzoru transpozičních návrhů (ST č. 1150) také o osobu zletilou, svéprávnou a bezúhonnou, jakkoliv tyto požadavky ze Směrnice přímo nevyplývají.

Příjem oznámení a naložení s oznámením

Přijetí oznámení od oznamovatele protiprávního jednání je v rámci VOS svěřeno výlučně příslušné osobě. **Příslušná osoba musí mít k dispozici nástroje k zabezpečenému přijímání oznámení** (tj. povinný subjekt musí zajistit, aby oznamovatel mohl oznámení podat tak, aby se s jeho obsahem mohla seznámit pouze příslušná osoba), a to:

- a) **písemně – elektronicky i v listinné podobě nebo**
- b) **ústně – osobně** (na žádost je potřeba v přiměřené lhůtě oznamovateli vyhovět vždy, i v případě, že jinak povinný subjekt přijímá oznámení pouze v písemné podobě) **i telefonicky.**

Oznámení musí příslušná osoba přijmout a zpracovat ve výše uvedených lhůtách. Příslušná osoba má povinnost oznamovatele vyrozumět do 7 dnů o přijetí oznámení a do 3 měsíců o způsobu jeho vyřízení.

Směrnice požaduje zavedení a provozování VOS způsobem, jenž povede k utajení totožnosti oznamující osoby a třetích osob a ochraně informací uvedených v oznámení. Totožnost oznamovatele není možné sdělit bez jeho výslovného souhlasu třetí osobě ani orgánu, s výjimkou zákonem stanovených výjimek (např. případ dožádání ze strany orgánů činných v trestním řízení podle trestního řádu).

K řádnému fungování VOS je proto nezbytné, aby příslušná osoba byla vázána mlčenlivostí, a to i vůči „svému“ povinnému subjektu (zaměstnavateli). **Je rovněž nutné, aby povinný subjekt zajistil, že k oznámením a jejich obsahu nebude mít přístup nikdo jiný než příslušná osoba. Řádné fungování VOS jako takového není odpovědností příslušné osoby, nýbrž povinného subjektu.** Bude proto namístě, aby obsah činnosti příslušné osoby byl stanoven smluvně. Nejčastěji se bude jednat o pracovní smlouvu, přičemž neplnění povinností příslušné osoby (zejména vyžádání totožnosti oznamovatele nebo informací obsažených v oznámení) by mělo představovat závažné porušení pracovních povinností.

Obdobně bude namístě, aby **povinný subjekt svěřil příslušné osobě oprávnění, která jí umožní posuzovat důvodnost a pravdivost přijatých oznámení.** Se zřetelem k tomu, že tato oprávnění budou typicky současně zavazovat (jiné) zaměstnance povinného subjektu (obecná povinnost součinnosti, povinnost poskytnout vysvětlení, povinnost na vyžádání vydat listinu nebo jinou věc důležitou pro posouzení, povinnost umožnit vstup do kanceláře nebo jiných prostor apod.), **je vhodné je stanovit vnitřním předpisem** (interním normativním aktem).

K otázce **anonymních oznámení** se Směrnice vyjadřuje ve svém článku 6 odst. 2.⁴³ V odstavci 3 pak nicméně upřesňuje, že „*Osoby, které oznámily nebo zveřejnily informace o porušení*

⁴³ „Aniž jsou dotčeny stávající povinnosti umožnit anonymní oznamování podle práva Unie, touto směrnicí není dotčena pravomoc členských států rozhodnout, zda mají právní subjekty v soukromém nebo veřejném sektoru a příslušné orgány povinnost přijímat anonymní oznámení o porušení a související následná opatření či nikoli.“

anonymně, avšak byly následně identifikovány a postiženy odvetnými opatřeními, mají přesto nárok na ochranu poskytovanou podle kapitoly VI, pokud splňují podmínky stanovené v odstavci 1.“

V případě přijímání anonymních oznámení je potřeba s takovým oznámením zacházet stejně jako s oznámením od identifikovaného oznamovatele s přihlédnutím k odlišnostem vyplývajícím z povahy věci.⁴⁴ Např. zde logicky nevznikne povinnost informovat oznamovatele o přijetí oznámení, pokud oznamovatel neuvede kontaktní údaje (i anonymní oznamovatel může uvést své kontaktní údaje).

Evidence a uchovávání oznámení

Oznámení je v souladu se Směrnicí potřeba uchovávat tak, aby nebyla ohrožena totožnost oznamovatele a dalších osob a důvěrnost informací uvedených v oznámení. Oznámení je potřeba uchovávat jen po dobu, která je nezbytná k naplnění účelů Směrnice, tedy zejména k ochraně oznamovatele před odvetnými opatřeními a pro případ dalšího šetření příslušnými orgány veřejné moci. Transpoziční návrh (ST č. 1150) v této souvislosti počítá s dobou uchovávání 5 let.

Je-li oznámení učiněno ústně na základě osobního nebo telefonického rozhovoru, je příslušná osoba povinna pořídit zvukovou nahrávku oznámení nebo jeho přesný přepis. Nevysloví-li oznamovatel s pořízením nahrávky souhlas, nesmí ji příslušná osoba pořídit. V takovém případě se o podaném oznámení sepíše pouze písemný záznam, který by co do obsahu měl odpovídat protokolu podle § 18 odst. 2 správního řádu. **Obdobný postup se uplatní rovněž, pokud pořízení zvukové nahrávky oznámení není možné, např. pokud se pro příjem oznámení nepoužívá telefonická linka s funkcí nahrávání hovorů a není tedy dost dobře možné učinit ani přesný přepis hovoru.** V případě pořízení přepisu oznámení i v případě sepsání záznamu o oznámení se oznamovateli umožní, aby se k těmto vyjádřil. Jeho vyjádření se k přepisu či záznamu přiloží.

Rovněž nahrávku nebo přepis je nutné uchovávat v dohledatelné podobě po dobu alespoň 5 let.

Shrnutí:

- **Veřejnoprávní subjekty musí zavést VOS.**
- **To konkrétně znamená:**
 - **určit příslušnou osobu,**
 - **uveřejnit informace o způsobu oznamování,**
 - **umožnit oznamování písemně nebo ústně (telefonicky) a na žádost osobně,**
 - **zachovávat důvěrnost totožnosti i informací uvedených v oznámení,**
 - **posoudit oznámení z hlediska jeho důvodnosti a pravdivosti a vyrozumět oznamovatele ve stanovených lhůtách,**
 - **přijmout opatření k nápravě,**
 - **bezpečně uchovávat oznámení, jejich nahrávky či přepisy.**
- **Funkční VOS je výhodný pro oznamovatele i zaměstnavatele.**
- **Oznamovatelé raději oznamují skrze VOS, pokud je spolehlivý.**

⁴⁴ Srov. např. článek 6 odst. 3 Směrnice: „Osoby, které oznámily nebo zveřejnily informace o porušení anonymně, avšak byly následně identifikovány a postiženy odvetnými opatřeními, mají přesto nárok na ochranu poskytovanou podle kapitoly VI, pokud splňují podmínky stanovené v odstavci 1.“

- **Funkční VOS urychlí nápravu problému, může zmenšit finanční a další náklady povinného subjektu a je i „prevencí“ uveřejňování, které může zaměstnavateli poškodit pověst.**

1.3 Osobní působnost

Oznamovatelem ve smyslu Směrnice je **fyzická osoba**, která se **v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností** dozvěděla o **protiprávním jednání**, které porušuje právní předpis **spadající do jedné z oblastí vymezených Směrnicí** (viz níže kapitolu k věcné působnosti) a tuto skutečnost oznámila prostřednictvím VOS, EOS nebo uveřejněním, případně přímo příslušným orgánům veřejné moci (např. policejní orgán, státní zástupce, orgán správního trestání).

Pokud je oznamovatel pracovníkem povinného subjektu, který spolupracuje (je ve smluvním vztahu) s jiným povinným subjektem dopouštějícím se relevantních protiprávních jednání, má možnost tuto skutečnost oznámit jak v rámci „svého“ VOS, tak v rámci VOS subjektu, u něhož k protiprávnímu jednání dochází.

1.3.1 Souvislost s prací nebo jinou obdobnou činností

Směrnice, poskytuje ochranu všem kategoriím „pracovníků“, včetně osob samostatně výdělečně činných, dobrovolníků, stážistů, uchazečů o zaměstnání a dalších osob, které se pohybují v pracovním prostředí konkrétního zaměstnavatele. Pokryto tak musí být široké spektrum pracovních činností (práce nebo jiné obdobné činnosti), aby byli zahrnuti oznamovatelé, kteří jsou v různých stádiích pracovního procesu možným deliktům nejbližší.

Prací nebo jinou obdobnou činností se tak rozumí (dle ST č. 1150)

- a) zaměstnání,
- b) služba,
- c) samostatná výdělečná činnost,
- d) výkon práv spojených s účastí v právnické osobě,
- e) výkon funkce člena orgánu právnické osoby, který je do funkce volen, jmenován či jinak povolán (tzv. „volený orgán“),
- f) správa svěřenského fondu,
- g) dobrovolnická činnost,
- h) odborná praxe, stáž, nebo
- i) výkon práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiného obdobného plnění.

Prací nebo jinou obdobnou činností se v souladu se směrnicí rozumí i **ucházení se o práci nebo jinou obdobnou činnost.**

Hlavním cílem ochrany oznamovatelů je umožnit odhalovat protiprávní jednání odehrávající se na pracovišti nebo při výkonu pracovní (či jiné obdobné) činnosti, o kterých zaměstnanci a osoby v podobném postavení za normálních okolností zaměstnavatele nebo příslušné státní orgány neinformují, a to zejména ze strachu ze ztráty zaměstnání či jiného postihu. Může se však jednat i o oznámení jiného protiprávního jednání, které s činností zaměstnavatele nesouvisí, nicméně oznamovatel se o něm dozvěděl v souvislosti s prací. Z hlediska osobní působnosti zákona

není důležité, zda oznamovatel výše zmíněnou práci v okamžiku podání oznámení stále vykonává, či ji vykonával v minulosti, nebo se o danou práci pouze ucházel a v rámci tohoto procesu se o protiprávním jednání dozvěděl.

1.4 Věcná působnost

Věcná působnost Směrnice je oproti ST č. 1150 užší, jelikož je vymezena výčtem **deseti oblastí** (viz níže), do kterých musí „porušení práva Unie“, tedy protiprávní jednání, spadat. To platí bez ohledu na míru jeho společenské škodlivosti (může se tedy jednat o trestné činy, přestupky či jiná protiprávní jednání, spočívající např. v nedodržení zákonné lhůty). Do přijetí transpoziční národní úpravy **bude možné v režimu Směrnice oznamovat pouze taková protiprávní jednání, která do uvedených oblastí spadají. Ostatní oznamovatelé nebudou požívat ochrany dle Směrnice** (s výjimkou případů podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb.) **a jimi podávaná oznámení bude nutné předat příslušným orgánům veřejné moci** (např. policejní orgán či orgán správního trestání).

1.4.1 Oblasti, kterých se musí oznamované protiprávní jednání týkat:

Věcnou působnost vymezuje Směrnice výčtem **deseti oblastí**, do kterých musí „porušení práva Unie“ spadat. Těmito oblastmi jsou:

- a) zadávání veřejných zakázek;
- b) finanční služby, produkty a trhy a předcházení praní peněz a financování terorismu;
- c) bezpečnost a soulad výrobků s předpisy;
- d) bezpečnost dopravy;
- e) ochrana životního prostředí;
- f) radiační ochrana a jaderná bezpečnost;
- g) bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat;
- h) veřejné zdraví;
- i) ochrana spotřebitele a
- j) ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů.

Dále se jedná o **porušení ohrožující finanční zájmy Unie** podle článku 325 SFEU a blíže upřesněná v příslušných opatřeních Unie a **porušení týkající se vnitřního trhu podle čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování EU**, včetně porušení unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory, jakož i porušení týkající se vnitřního trhu v souvislosti s jednáními, která porušují pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, nebo s mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která maří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob.

Pro lepší orientaci a pochopení níže uvádíme také výčet oblastí ze ST č. 1150, který o něco lépe odpovídá terminologii českého právního řádu:

„Oblastmi upravenými právním předpisem nebo předpisem Evropské unie se pro účely tohoto zákona rozumí oblast

- i. finančních institucí, finančních služeb, finančních produktů a finančních trhů,*
- ii. daně z příjmů právnických osob,*
- iii. předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu,*
- iv. ochrany spotřebitele a bezpečnosti a souladu s požadavky na výrobky podle právních předpisů,*

- v. *bezpečnosti dopravy, přepravy a provozu na pozemních komunikacích,*
- vi. *ochrany životního prostředí, bezpečnosti potravin a krmiv a ochrany zvířat,*
- vii. *radiační ochrany a jaderné bezpečnosti,*
- viii. *zadávání veřejných zakázek, veřejných dražeb a hospodářské soutěže,*
- ix. *ochrany vnitřního pořádku a bezpečnosti, života a zdraví,*
- x. *ochrany osobních údajů, soukromí a bezpečnosti sítí elektronických komunikací a informačních systémů,*
- xi. *ochrany finančních zájmů Evropské unie, nebo*
- xii. *fungování vnitřního trhu včetně ochrany unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory.“*

V kontextu českého právního řádu se bude zpravidla jednat o **porušení transpozičních či adaptačních právních předpisů**, které promítají pravidla plynoucí z unijních právních předpisů do českého právního řádu. Konkrétní unijní předpisy, jichž se porušení musí týkat, jsou vyjmenovány v přílohách Směrnice. Dotčené české právní předpisy pak lze nalézt u každého konkrétního unijního předpisu na webové adrese <https://eur-lex.europa.eu/> v záložce *Provedení ze strany členských států* (viz následující obrázek).

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?u
c - 32009L0110 - CS - ... x

Oficiální internetová stránka Evropské unie

EUR-Lex
Přístup k právu Evropské unie

NABÍDKA RYCHLÉ

Tipy pro vyhl

EUROPA > EUR-Lex úvodní stránka > Výsledky vyhledávání

← Zpět na výpis výsledků 1/211 →

Text

Informace o dokumentu

Postup

Provedení ze strany členských států ←

Shrnutí dokumentů

Uložit do části Moje položky

Aktuální odkaz

Stálý odkaz

Nahrát bibliografický soupis

Sledovat tento dokument

eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/?uri=CELEX:320

Jejich kompletní seznam vždy k určitému datu bude k nalezení také na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti (www.justice.cz) v záložce Ministerstvo – Střet zájmů a boj proti korupci – Boj proti korupci – Ke stažení.

1.4.2 Výjimky z možnosti oznamovat:

Typy „chráněných“ informací, které oznamovat nelze

Z oznamování jsou vyňaty určité typy informací, u kterých zájem na jejich ochraně převažuje nad zájmem na ochraně oznamovatele. Takovými informacemi jsou informace, které by mohly **bezprostředně ohrozit podstatný bezpečnostní zájem České republiky** a informace o činnosti zpravodajských služeb.

Dále **nelze oznamovat skutečnosti**, na které se vztahuje **povinnost zachovávat ochranu utajovaných informací** a informací, jejichž vyžazení by zjevně mohlo **ohrozit probíhající trestní řízení**, a dále **zvláštní skutečnosti podléhající ochraně podle zákona upravujícího krizové řízení**.

Oznamovatel také nesmí **porušit povinnost mlčenlivosti** 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, justičního čekatele a daňového poradce a mlčenlivosti zaměstnance notáře, advokáta, soudního exekutora a daňového poradce, nebo mlčenlivosti při poskytování zdravotních služeb.

Oznamovateli, který poruší důvěrnost uvedených informací nebo uvedené povinnosti mlčenlivosti, **nenáleží ochrana**. Takový oznamovatel také může být postižen pro protiprávní jednání, kterého se tím dopustil.

Typy „chráněných“ informací, které oznamovat lze

Na druhé straně **je oznamovatel oprávněn oznámit** určité typy „citlivých informací“, aniž by tím porušil svou právní povinnost. I případech oznámení těchto informací se tedy může domáhat ochrany a nemůže být postižen pro žádné protiprávní jednání, kterého se tím dopustil. To se týká informací, na něž se vztahuje **bankovní tajemství, smluvní povinnost mlčenlivosti, povinnost mlčenlivosti podle daňového řádu a povinnost zachovávat mlčenlivost podle jiných právních předpisů upravujících práci nebo jinou obdobnou činnost** (s výjimkou výše uvedené povinnosti mlčenlivosti právnických profesí a pracovníků ve zdravotnictví).

Ochrana oznamovatele před postihem

Oznamovatel je taktéž chráněn před postihem za protiprávní jednání, kterého se dopustil i) v souvislosti se zjišťováním informací potřebných pro oznámení nebo ii) samotným oznámením. Výjimku tvoří případy, kdy oznamovatel jednáním v souvislosti se zjišťováním informací potřebných pro oznámení spáchal trestný čin (v těchto případech lze oznamovatele za trestný čin potrestat).

Shrnutí:

- **Oznamovatelem může být jen fyzická osoba.**
- **O oznamovaném jednání se oznamovatel musí dozvědět v souvislosti s prací (včetně dobrovolnictví, stáží atd.).**
- **Oznamované jednání musí porušovat právo EU ve vymezených oblastech.**
- **Kompletní seznam právních předpisů spadajících do věcné působnosti Směrnice bude k 17. 12. 2021 zveřejněn na webu Ministerstva spravedlnosti (www.justice.cz) a průběžně aktualizován.**
- **Porušením se jinak rozumí trestný čin, přestupek i ostatní protiprávní jednání bez ohledu na jejich povahu nebo závažnost.**
- **Oznamování je v určitých ohledech omezeno, pokud by zasahovalo do podstatných bezpečnostních zájmů ČR nebo některých typů smluvních a zákonných povinností, zejména povinnosti mlčenlivosti právnických a lékařských profesí.**
- **Oznamovatel je naopak ve většině případů liberován, pokud se v souvislosti s oznámením dopustí nějakého protiprávního jednání.**

1.5 Uveřejnění

Směrnice počítá s uveřejněním oznámení jako s pojistkou pro oznamovatele, kteří by se z vymezených důvodů nedokázali domoci postupu podle Směrnice. **Uveřejnění představuje plnohodnotnou formu oznámení a přiměřeně se na něj tedy použijí všechna**

ustanovení týkající se oznámení. Oznamovatel, který uveřejnění učiní v souladu se Směrnicí, požívá ochrany a všech souvisejících práv. Jak již uvedeno výše, je tedy také v zájmu samotného zaměstnavatele, zavést funkční a efektivní VOS, který, jak plyne z průzkumů⁴⁵, oznamovatelé upřednostňují, pokud mají pocit, že takový postup povede k rychlému a efektivnímu řešení problému.

Uveřejněním se rozumí jakékoliv zpřístupnění informací uvedených v oznámení veřejnosti, tzn. například prostřednictvím sociální sítě, příspěvku v médiích či na internetových stránkách. Pojem veřejnosti je třeba posuzovat podle konkrétních okolností případu, nicméně půjde o zpřístupnění oznámení *většímu počtu osob*.

Oznamovatel může oznámení uveřejnit, nastane-li jeden z níže uvedených případů.

- a) **V návaznosti na podané oznámení nebylo ve stanovených lhůtách přijato vhodné opatření.** Půjde typicky o případy, kdy přijetí oznámení bylo odepřeno nebo oznámení nebylo posouzeno z hlediska své důvodnosti a pravdivosti, popř. o případy, kdy povinný subjekt návazně na podané oznámení nepřijal žádné vhodné opatření k předejití nebo nápravě protiprávního stavu.
- b) **Nečinností oznamovatele by mohlo dojít k ohrožení významného veřejného zájmu, např. z důvodu nebezpečí z prodlení.** Může se jednat např. o oblast ochrany jaderné bezpečnosti, veřejného zdraví či životního prostředí. Spadají sem zejména situace, kdy je dáno riziko vzniku nenapravitelné újmy, tedy takové, kterou nebude možné odčinit uvedením do předešlého stavu.
- c) **Není možné bez podstoupení zvýšeného rizika (například zničení důkazů, maření řádného posouzení oznámení či postihu oznamovatele) podat oznámení u Ministerstva spravedlnosti.** Směrnice v tomto bodu vysloveně uvádí, že oznamovatel může oznámení uveřejnit, pokud: *„V případě externího oznámení existuje riziko odvetných opatření nebo je malá vyhlídka účinného řešení porušení vzhledem ke zvláštním okolnostem daného případu, například takovým, že důkazy mohou být zatajeny či zničeny nebo že příslušný orgán může být spolčen s pachatelem porušení či se může na porušení podílet.“*⁴⁶

Uveřejnění by tedy mělo být využíváno pouze ve výjimečných případech, kdy není možné dosáhnout účelu oznámení využitím standardních kanálů (VOS, EOS). Naplnění podmínek pro uveřejnění oznámení pak záleží na subjektivním posouzení oznamovatele. Vyjde-li později najevo, že podmínky v daném případě naplněny nebyly, bude oznamovatel za své jednání odpovědný podle příslušných právních předpisů. V rovině soukromoprávní se vůči němu osoba dotčená oznámením může dovolat nároků vyplývajících zejména z práva na ochranu osobnosti, tedy především náhrady škody nebo nemajetkové újmy. V rovině veřejnoprávní pak bude záviset na míře společenské škodlivosti a naplnění znaků některé ze skutkových podstat přestupku nebo trestného činu. Do úvahy přichází např. postih pro trestný čin pomluvy podle § 184 trestního zákoníku, krivého obvinění podle § 345 trestního zákoníku nebo šíření poplašné zprávy podle § 357 trestního zákoníku.

Shrnutí:

- **Oznámení lze za splnění určitých podmínek i uveřejnit.**

⁴⁵ Např. analýza Oživení, o.s. dostupná na [Ochrana oznamovatelů \(whistleblowerů\) \(oziveni.cz\)](http://Ochrana_oznamovatelů_(whistleblowerů)_(_oziveni.cz)_).

⁴⁶ Článek 15 odst. 1 písm. b) bod ii) Směrnice.

- Jsou-li pro to splněny podmínky, uveřejnění se považuje za řádně podané oznámení a na oznamovatele se vztahuje ochrana.
- „Prevenčí“ nadbytečného uveřejňování oznámení je zejména funkční VOS.
- Za neoprávněné uveřejnění nese oznamovatel odpovědnost dle příslušných právních předpisů.

1.6 Ochrana oznamovatelů a dalších osob

Oznamovatelé mají nárok na ochranu podle Směrnice pokud:

- a) měli **oprávněné důvody se domnívat**, že oznámené informace o porušení byly v době oznámení pravdivé (tzn. oznamovatel nesmí učinit oznámení **vědomě nepravdivé**) a že tyto informace **spadaly do oblasti působnosti** Směrnice; a
- b) **podali** v souladu se Směrnicí **oznámení** buď **prostřednictvím VOS, EOS**, nebo učinili **uveřejnění, případně oznámení podali přímo jiným příslušným orgánům veřejné moci**.

Oznamovatelé oznamující či uveřejňující informace v souladu se Směrnicí nenesou za podané oznámení žádnou odpovědnost (k informacím vyloučeným z oznamování viz výše). To samé platí o získávání informací a přístup k nim, ledaže by takové jednání zakládalo trestný čin.

Za hlavní ochranné opatření lze považovat **zákaz uplatnění odvetného opatření** vůči oznamovateli **a dalším fyzickým i právnickým osobám** (např. kolegům, pomocníkům oznamovatele, osobám oznamovateli blízkým, právnickým osobám, jejichž společníkem je oznamovatel atd.). Tento zákaz dopadá předně na zaměstnavatele, ale také na další osoby pohybující se v pracovním prostředí. V případě porušení tohoto zákazu se oznamovatel bude moci vůči původci odvetného opatření domáhat přinejmenším náhrady škody. Uvažovat lze také o náhradě nemajetkové újmy.

Odvetným opatřením se rozumí „jakékoli přímé či nepřímé jednání nebo opomenutí, k němuž dochází v pracovním kontextu, které je vyvolané interním či externím oznámením nebo uveřejněním a které oznamující osobě působí nebo může způsobit neoprávněnou újmu“⁴⁷.

Takovým odvetným opatřením může být dle návrhu zákona o ochraně oznamovatelů (ST č. 1150), který je souladný se Směrnicí, zejména:

- a) zproštění výkonu státní služby, zařazení mimo výkon státní služby nebo skončení služebního poměru,
- b) rozvázání pracovního poměru nebo neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou,
- c) zrušení právního vztahu založeného dohodou o provedení práce nebo dohodou o pracovní činnosti,
- d) odvolání z místa vedoucího zaměstnance nebo ze služebního místa představeného,
- e) uložení kárného opatření nebo kázeňského trestu,
- f) snížení mzdy, platu nebo odměny nebo nepřiznání osobního příplatku,
- g) diskriminace,
- h) přeložení nebo převedení na jinou práci nebo na jiné služební místo,
- i) služební hodnocení nebo pracovní posudek,

⁴⁷ Článek 5 odst. 11 Směrnice.

- j) ostrakizace,
- k) neumožnění odborného rozvoje,
- l) změna rozvržení pracovní nebo služební doby,
- m) vyžadování lékařského posudku nebo pracovnělékařské prohlídky,
- n) výpověď nebo odstoupení od smlouvy, nebo
- o) zásah do práva na ochranu osobnosti.

Zároveň je potřeba, aby povinný subjekt **zachovával důvěrnost**, a to jak ohledně totožnosti oznamovatele a případně dalších dotčených osob, tak i ohledně jakýchkoliv informací uvedených v oznámení.

Práva oznamovatele na ochranu se **nelze vzdát** ani je **nelze omezit** žádnou dohodou či podmínkami pracovního poměru či obdobného pracovního vztahu.

Shrnutí:

- **Nejdůležitějším prvkem ochrany je zákaz odvetných opatření.**
- **Odvetným opatřením není pouze výpověď, ale jakékoliv jednání v pracovním kontextu, které může oznamovateli nebo s ním spřízněným osobám způsobit újmu.**
- **Zákaz odvetných opatření tedy neplatí jen vůči oznamovateli, ale i dalším osobám.**
- **V rámci ochrany oznamovatele i dalších dotčených osob je potřeba zachovávat důvěrnost (totožnosti i informací uvedených v oznámení).**
- **Práva na ochranu se nelze žádným způsobem vzdát ani je nelze omezit.**

2 ZVLÁŠTNÍ ČÁST

Zvláštní část metodiky má sloužit především jako praktický návod pro povinné subjekty a jejich pracovníky stran zavádění a provozování VOS a podávání oznámení.

2.1 Jak vytvořit vnitřní oznamovací systém krok za krokem

VOS musí splňovat některé nezbytné náležitosti. K jeho řádnému fungování však přispívají i další, doprovodné kroky, jako je např. školení zaměstnanců nebo stanovení práv a povinností zaměstnanců vnitřním předpisem.

2.1.1 Vytvoření vnitřního oznamovacího systému



2.2 Jak zavést a provozovat VOS

2.2.1 Náležitosti VOS (shrnutí z obecné části)

- a) **Informace** o způsobech oznamování musí být **přístupné nejlépe na webových stránkách** (s ohledem na zpřístupnění oznámení co nejširšímu spektru oznamovatelů, u nichž je dodržen pracovní kontext, např. dodavatelům apod.) **zaměstnavatele**. Takovými informacemi se rozumí zejména:
- **Informace o podávání oznámení prostřednictvím VOS i EOS.**
 - **Kontaktní údaje pro oznamování.**
- b) Je potřeba určit a poučit **příslušnou osobu**, kterou musí být **nezávislá a důvěryhodná osoba, která bude řádně poučená o své funkci a které budou k jejímu výkonu poskytnuty podmínky. Může se jednat např. o pověřence pro ochranu osobních údajů, advokáta, obchodní společnost či zaměstnance povinného subjektu.**
- c) **Příjem oznámení** je umožněn **písemně anebo ústně** (i osobně v přiměřené lhůtě).
- d) **Je-li oznámení učiněno ústně na základě osobního nebo telefonického rozhovoru, je příslušná osoba povinna pořídit zvukovou nahrávku oznámení nebo jeho přepis. Nevysloví-li oznamovatel s pořízením nahrávky souhlas, nesmí ji příslušná osoba pořídit.** V takovém případě se o podaném oznámení sepíše pouze písemný záznam, který by co do obsahu měl odpovídat protokolu podle § 18 odst. 2 správního řádu. Obdobný postup se uplatní rovněž, pokud pořízení zvukové nahrávky oznámení není možné, např. pokud se pro příjem oznámení nepoužívá telefonická linka s funkcí nahrávání hovorů. V případě pořízení přepisu oznámení i v případě sepsání záznamu o oznámení se oznamovateli umožní, aby se k těmto vyjádřil. Jeho vyjádření se k přepisu či záznamu přiloží.
- e) Co se týče **zpracování** oznámení, oznamovatele je potřeba nejprve nejlépe automatizovaným způsobem **vyrozumět do 7 dnů o přijetí oznámení.**
- f) **Přístup** k podaným oznámením má **pouze příslušná osoba (osoby), která o nich zachovává mlčenlivost.**
- g) Příslušná osoba musí provést **předběžné posouzení** oznámení, tzn. musí si zodpovědět zejména následující otázky: **Jedná se o oznámení podle Směrnice (tzn. spadá oznamované jednání pod oblasti vymezené Směrnicí)? Je dodržen tzv. pracovní kontext? O jaký druh protiprávního jednání se jedná (přestupek X trestný čin X jiné protiprávní jednání)? Postačuje oznamované jednání vyřešit interně?**
- h) V této fázi má příslušná osoba povinnost oznamovatele vyrozumět o tom, že nejde o oznámení ve smyslu Směrnice, pokud dojde k takovému závěru (**do 3 měsíců od vyrozumění o přijetí oznámení, respektive 3 měsíců a 7 dnů v případě, že oznamovatel o přijetí oznámení nebyl vyrozuměn⁴⁸**).
- i) V některých případech budou muset být skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, oznámeny **orgánům činným v trestním řízení**; případně důvodná podezření, že byl spáchán přestupek, oznámena **orgánům správního trestání nebo jiným věcně příslušným orgánům veřejné moci.**
- j) Jinak příslušná osoba informace uvedené v oznámení **prošetří**, čímž se rozumí **postup příslušné osoby blíže vymezený vnitřními předpisy.** Ten může např. uložit povinnost **součinnosti dalších osob (zejm. zaměstnanců) v rámci povinného subjektu, oprávnění**

⁴⁸ Případy, kdy oznamovatel nebude vyrozuměn mohou nastat např. pokud v době přijetí oznámení neměla příslušná osoba k dispozici kontaktní údaje oznamovatele, nebo pokud bude oznámení podáno ústně.

- vyžadovat písemnosti nebo jiné věci potřebné pro posouzení, oprávnění požadovat vysvětlení, oprávnění vstupovat do kanceláří a jiných prostor povinného subjektu atd.
- k) Příslušná osoba dále povinnému subjektu doporučí, pokud je to možné, přijetí **nápravných opatření**. A to tak, aby z doporučení nebylo zřejmé, kdo je oznamovatelem a nedošlo k prozrazení ani jiných „důvěrných informací“ obsažených v oznámení (včetně totožnosti dalších osob uvedených v oznámení).
- l) Příslušná osoba následně musí vyrozumět oznamovatele o výsledku prošetření a o plánovaných či přijatých opatřeních (do 3 měsíců od vyrozumění o přijetí oznámení, respektive 3 měsíců a 7 dnů v případě, že oznamovatel o přijetí oznámení nebyl vyrozuměn⁴⁹).
- m) Příslušná osoba musí vést **evidenci údajů z oznámení**, do níž bude mít **přístup pouze příslušná osoba**. Ačkoliv ze Směrnice nevyplývá konkrétní podoba a rozsah vedení evidence, Ministerstvo spravedlnosti doporučuje vést evidenci v podobě a rozsahu, které jsou stanoveny ST č. 1150. Tedy v elektronické podobě a v rozsahu: a) datum přijetí oznámení, b) jméno, popřípadě jména, příjmení, datum narození a kontaktní adresa oznamovatele, jsou-li tyto údaje známy, c) shrnutí obsahu oznámení a identifikace osoby, proti které oznámení směřovalo, je-li její totožnost známa, d) datum ukončení posouzení důvodnosti oznámení příslušnou osobou a jejich výsledek.
- n) Příslušná osoba dále musí **uchovávat oznámení samotná**, a to takovým způsobem, aby **přístup k nim měla pouze příslušná osoba, a to po dobu nezbytně nutnou pro případ dalších šetření (i dalšími orgány veřejné moci)**. Po vzoru ST č. 1150 lze doporučit dobu uchovávání pět let. Obdobně se povinnost a doba uchovávání uplatní také v případě přepisu či záznamu oznámení.

2.2.2 Praktická doporučení pro řádné fungování VOS

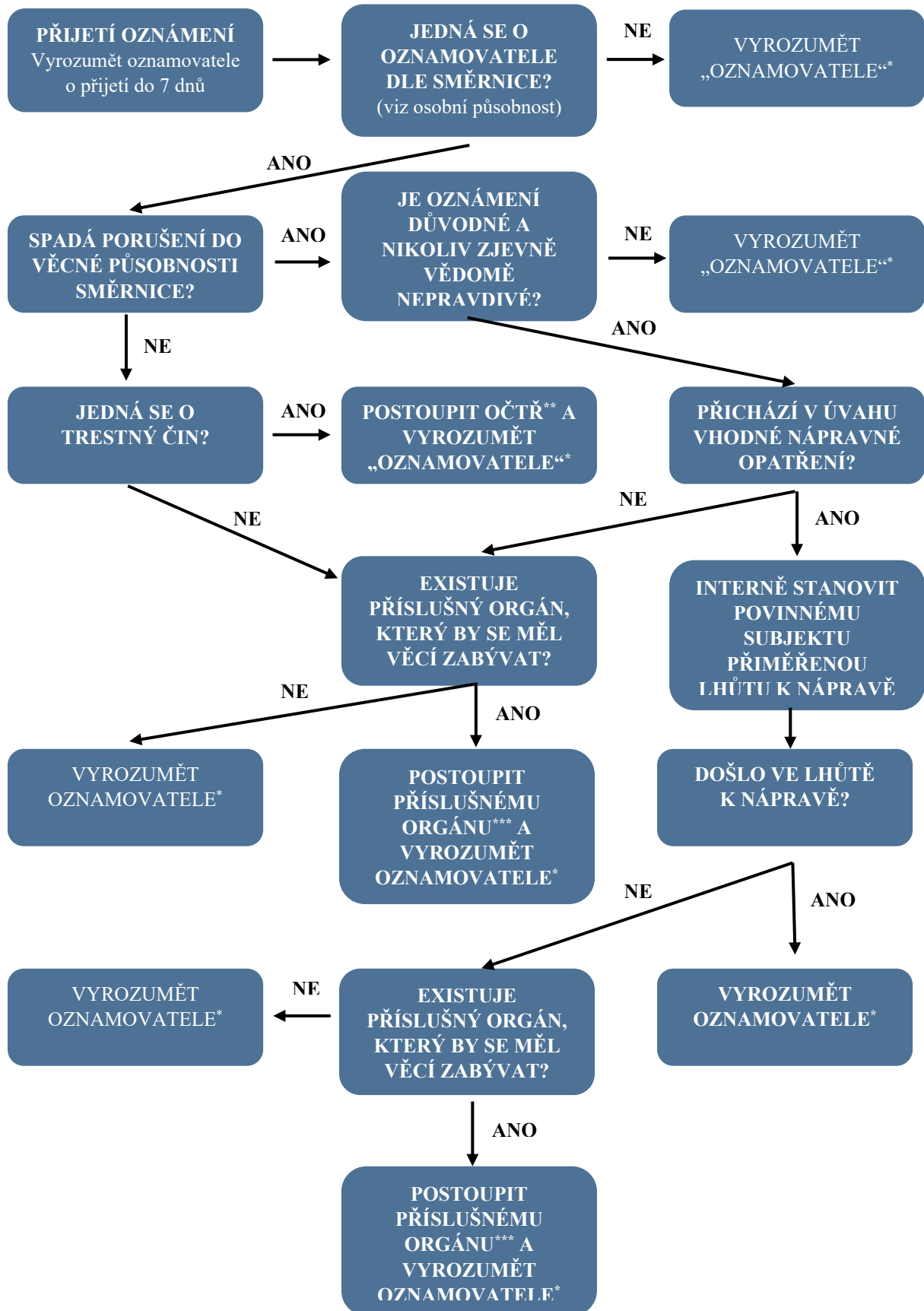
- a) VOS, ve který budou mít oznamovatelé důvěru, je **základním předpokladem pro jeho všestranný přínos**. Snižuje se jím pravděpodobnost finančních a dalších ztrát a úniků informací např. z důvodu uveřejnění či neefektivního vyřizování oznámení.
- b) **Je nezbytné zajistit vysokou míru ochrany totožnosti oznamovatele a skutečností uvedených v oznámení**. Klíčovým požadavkem je to, aby se s oznámeními měla možnost seznamovat pouze příslušná osoba. Je tedy nežádoucí, aby oznámení byla přijímána na podatelně a až odtud dále distribuována vyřizujícím zaměstnancům (a to jak ve fyzické, tak v elektronické podobě). **Povinný subjekt proto musí zajistit kanály pro oznamování, k nimž bude mít přístup pouze příslušná osoba. O této skutečnosti je potřeba řádně informovat potenciální oznamovatele** (nejlépe na webových stránkách povinného subjektu s ohledem na zpřístupnění oznámení co nejširšímu spektru oznamovatelů, u nichž je dodržen pracovní kontext, např. dodavatelům apod.).
- Pro případy listinných podání by oznamovatel měl být řádně poučen, že mají být **označeny např. „Pouze k rukám příslušné osoby“**. **Zaměstnanci povinného subjektu musí být poučeni o povinnosti předat takovou písemnou příslušné osobě za zachování důvěrnosti jejího obsahu**.
 - V případě telefonických podání pak musí existovat **telefonní spojení přímo s příslušnou osobou, které nebude podléhat příjmu nebo přepojování jinou osobou**.

⁴⁹ Případy, kdy oznamovatel nebude vyrozuměn mohou nastat např. pokud v době přijetí oznámení neměla příslušná osoba k dispozici kontaktní údaje oznamovatele, nebo pokud bude oznámení podáno ústně.

- Co se týče elektronického podávání oznámení, je nezbytné zajistit **zvýšenou míru důvěrnosti obsahu elektronické komunikace, než jak je tomu např. v případě běžné pracovní komunikace**. Příjemcem takové komunikace by měla být opět výhradně příslušná osoba. Může se jednat **např. o vyhrazenou e-mailovou schránku, k níž nebude mít přístup žádná jiná osoba. I pro tyto případy lze však doporučit podmínění přístupu ke komunikaci zadáním hesla (nad rámec zadání přihlašovacích údajů do počítače), s nímž bude seznámena pouze příslušná osoba**. Alternativně lze zavést možnost podávání oznámení prostřednictvím webové aplikace, **ale i v takovém případě je nezbytné zajistit její vysokou míru důvěrnosti za splnění výše uvedených požadavků**.
- c) **VOS vytvořený na míru lze získat od komerčních i nekomerčních subjektů.**
 - d) Při zavádění a provozování VOS je nezbytné vystupovat maximálně profesionálně, verbálně ani nonverbálně **nesnižovat význam oznamovatelů ani potřeby je chránit a neprohlubovat již existující stigmatizaci oznamovatelů** protiprávního jednání.
 - e) O možnosti oznamovat protiprávní jednání musí být potenciální oznamovatelé **informováni aktivně ze strany povinného subjektu**, např. na internetových stránkách nebo rozesláním informační zprávy.
 - f) Proces podání oznámení musí být co **nejjednodušší. Oznamovatelům nelze klást administrativní či technické překážky** v podávání oznámení. **Podmínit podání oznámení zaplacením administrativního poplatku nebo uváděním řady (ne)souvisejících informací osobního i neosobního charakteru (např. účelu podání oznámení, specifikace toho, čeho se oznamovatel domáhá, návrhu nápravných opatření, právní kvalifikace jednání apod.) by mělo být vyloučeno.**
 - g) Cílem je vytvořit VOS, který se oznamovatelé **nebudou bát využívat** z důvodu vyzrazení jejich totožnosti a potenciálního následného odvetného opatření.
 - h) Veškeré informace o oznamování a následné ochraně musí být podávány **srozumitelně a stručně** s vědomím toho, že potenciální oznamovatelé nedisponují právním vzděláním. Současně však oznamovatelé musí být **dostatečně poučeni o svých právech i povinnostech**.
 - i) **Ministerstvo spravedlnosti** bude oznamovatelům i povinným subjektům poskytovat **metodickou a poradenskou podporu a pomoc**. Pro tyto účely lze využít kontaktní údaje v závěru metodiky.

2.3 Jak vyřídit oznámení krok za krokem

2.3.1 Obecný postup



Vysvětlivky a doplňující informace k postupu vyřízení oznámení:

* Lhůta pro vyrozumění oznamovatele o naložení s oznámením **nesmí přesáhnout tři měsíce od potvrzení přijetí oznámení, nebo pokud nebylo potvrzení oznamující osobě poskytnuto, od uplynutí 7 dnů od učinění oznámení.** Oznamovatel **nebude vyrozuměn, pokud výslovně požádal,** aby nebyl vyrozuměn nebo **pokud je zřejmé, že by vyrozuměním došlo k prozrazení jeho totožnosti.** To platí obdobně pro poskytování potvrzení o přijetí oznámení.

** V souladu s ustanovením § 8 odst. 1 trestního řádu. Vždy je nutné důsledně **chránit totožnost** oznamovatele. **Orgánům činným v trestním řízení je možné totožnost oznamovatele sdělit, pokud o to požádají pro účely trestního řízení.**

*****Postoupit příslušnému orgánu lze oznámení pouze se souhlasem oznamovatele.** To se netýká případů, kdy oznámení nespadá do věcné působnosti směrnice nebo je vědomě nepravdivé, popř. se zakládá výlučně na informacích vyloučených z oznámení.

Využitím vnitřního oznamovacího systému však není oznamovatel zproštěn povinnosti oznámit podezření ze spáchání trestných činů taxativně uvedených v § 368 trestního zákoníku. Této povinnosti není zproštěna ani příslušná osoba.

Podle § 8 odst. 1 trestního řádu jsou státní orgány povinny neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin.

2.3.2 Modelové situace

Ochrana oznamovatele se vztahuje pouze na oznamovatele protiprávního jednání spadajícího do věcné působnosti Směrnice, o kterém se tento oznamovatel dozvěděl v souvislosti se svou prací nebo obdobnou činností. **Za splnění podmínky osobní působnosti (oznamovatelem je osoba, která se o protiprávním jednání dozvěděla v pracovním kontextu – viz výše) je dále nutné zkoumat, zda tvrzené protiprávní jednání spadá do věcné působnosti Směrnice. Je tedy nutné zhodnotit, zda se jedná o porušení českého nebo evropského předpisu, který upravuje jednu z oblastí práva vymezených Směrnicí (viz kapitola o věcné působnosti).** Jiná protiprávní jednání oznamovat v režimu Směrnice nelze, přestože by jimi byl spáchán např. trestný čin.⁵⁰

Oznámení je třeba řádně uchovávat a o informacích v nich obsažených vést evidenci.

Praktické příklady, na které se ochrana dle Směrnice vztahuje (+)

Sekretářka na městském úřadě, která se dozví o manipulaci s veřejnou zakázkou ze strany starosty obce, tedy o protiprávním jednání spadajícím do věcné působnosti Směrnice, může tuto skutečnost nahlásit prostřednictvím jednoho z kanálů (případně uveřejnit) upravených Směrnicí a bude požívat ochrany ve smyslu Směrnice.

Uchazeč o stáž na Úřadu pro ochranu osobních údajů v průběhu výběrového řízení zjistí, že Úřad nedodrží při zpracování dat pravidla „GDPR“. Jedná se tedy o protiprávní jednání spadající do věcné působnosti Směrnice. I tento oznamovatel může oznámení podat jak přímo u úřadu prostřednictvím VOS (i v případě, že by stáž nezískal), či využít EOS – tedy oznámit Ministerstvu spravedlnosti, nebo za splnění definovaných podmínek využít možnosti uveřejnění.

Pracovnice ostrahy zaměstnaná soukromou bezpečnostní agenturou při obhlídce areálu fakultní nemocnice zjistí, že jeden z lékařů pančuje léky určené k podání pacientům, tedy se dopouští protiprávního jednání ve věcné působnosti Směrnice. Taková oznamovatelka může využít VOS nemocnice stejně jako VOS bezpečnostní agentury (pokud má takový systém zavedený). Dále může využít EOS nebo oznámení uveřejnit (v úvahu by zde přicházel důvod *bezprostředního nebo zjevného ohrožení veřejného zájmu*).

Dobrovolník vypomáhající Národní referenční laboratoři pro ochranu laboratorních zvířat zaslechne rozhovor kolegů, který svědčí o tom, že někteří pracovníci laboratoře týrají laboratorní zvířata a dopouští se tedy protiprávního jednání ve věcné působnosti Směrnice. Následně proto vstoupí do prostor, do kterých nemá povolený přístup, a pořídí videozáznam výše uvedeného jednání. Takový dobrovolník požívá ochrany a nemůže být postihnut ani za neoprávněný vstup do prostor laboratoře, ledaže by se takovým jednáním dopustil trestného činu. Zjištěné jednání může oznámit jak prostřednictvím VOS Národní referenční laboratoře, respektive Státního zdravotního ústavu, tak prostřednictvím VOS Ministerstva zdravotnictví, které je zřizovatelem laboratoře, a rovněž prostřednictvím EOS, případně může oznámení uveřejnit (v úvahu by v tomto případě přicházel důvod *bezprostředního nebo zjevného ohrožení veřejného zájmu*).

K dodavateli stavebních materiálů pracujícím jako OSVČ, který spolupracuje s Ředitelstvím silnic a dálnic, se během pracovní schůzky nedopatřením dostanou dokumenty naznačující, že další z dodavatelů neprovádí analýzu rizik potřebnou

⁵⁰ Tento model bude nicméně změněn přijetím transpozičních návrhů, které rozšiřují věcnou působnost na všechny trestné činy a přestupky.

pro výstavbu tunelů a dopouští se tedy protiprávního jednání ve věcné působnosti Směrnice. Tento oznamovatel může oznámení podat jak prostřednictvím VOS Ředitelství silnic a dálnic, tak prostřednictvím VOS druhého dodavatele (pokud má takový systém zavedený), který se měl protiprávního jednání dopouštět. Lze oznámit také Ministerstvu spravedlnosti (EOS) a případně oznámení uveřejnit, pokud by např. hrozilo *bezprostřední nebo zjevné ohrožení veřejného zájmu*.

Zaměstnankyně řídicího orgánu některého operačního programu, která nahlásí zneužití prostředků získaných z dotačního programu Evropské unie nebo neoprávněné nakládání s těmito prostředky, tedy protiprávní jednání spadající do věcné působnosti Směrnice, bude oznamovatelkou ve smyslu Směrnice.

Příslušná osoba si není jistá, zda oznámené protiprávní jednání spadá pod věcnou působnost Směrnice. Obrátí se proto s žádostí o pomoc na Ministerstvo spravedlnosti, které jí z hlediska předběžné kvalifikace protiprávního jednání poskytne stanovisko.

Zaměstnanec státního podniku se pohádá s kolegyní, se kterou má dlouhodobě spory. V návaznosti na to se rozhodne ji poškodit a u povinného subjektu prostřednictvím VOS učiní oznámení o protiprávním jednání kolegyně, o kterém již dlouho ví, nicméně až do této chvíle je neoznámil. I takový oznamovatel je oznamovatelem ve smyslu Směrnice a požívá tedy rovněž ochrany podle Směrnice, neboť podle Směrnice na motivacích oznamovatele nezáleží, pokud neučiní vědomě nepravdivé oznámení.

Zaměstnanec odboru veřejných zakázek povinného subjektu, který má v pracovní smlouvě stanovenou povinnost mlčenlivosti ve vztahu ke skutečnostem, o kterých se dozvěděl v souvislosti se svou prací, neporuší tuto povinnost mlčenlivosti (resp. za její porušení nemůže být postižen), pokud v souladu se Směrnicí nahlásí předepsaným postupem porušování pravidel pro zadávání veřejných zakázek.

Praktické příklady, na které se ochrana dle Směrnice nevztahuje (-)

Pokud se o manipulaci s veřejnou zakázkou ze strany starosty obce dozví jeho soused, protože zaslechne starostův rozhovor s manželkou, nebude oznamovatelem ve smyslu Směrnice, neboť není v ekonomicky zranitelném (pracovním) vztahu ke starostovi a o daném porušení se nedozvěděl v pracovním kontextu. Soused má možnost obrátit se na příslušné orgány veřejné moci, nicméně nepožívá statusu oznamovatele.

Kolemjdoucí vracející se z noční vycházky kolem areálu fakultní nemocnice zahlédne, že místní lékaři pančují léky. Takový kolemjdoucí nemá nárok na ochranu podle Směrnice, neboť se nenachází ve vztahu k nemocnici v pracovním zranitelném postavení a o daném porušení se nedozvěděl v pracovním kontextu.

V režimu Směrnice nelze oznamovat nedodržování pracovní doby, šikanu na pracovišti, či diskriminaci na základě věku, pohlaví, národnosti apod., neboť tato jednání nespádají do její věcné působnosti.

Zaměstnanec, který se stane svědkem nebo obětí znásilnění na pracovišti, nebude moci oznámit tuto skutečnost v chráněném režimu Směrnice, neboť nespadá do žádné z jí

vymezených oblastí. Samozřejmě i v takovém případě je však možné i žádoucí se obrátit na orgány činné v trestním řízení.

Zaměstnanec, který je pověřen vyřizováním oznámení, na obědě kolegům vypráví o tom, jaké zajímavosti se dozvěděl z přijatých oznámení. Dotyčný zaměstnanec se takovým jednáním vystavuje riziku postihu za porušení svých povinností coby příslušné osoby.

Zaměstnanec nechává přijatá oznámení běžně ležet na svém pracovním stole v nezamčené kanceláři. Dotyčný zaměstnanec se vystavuje riziku postihu za porušení svých povinností coby příslušné osoby.

Zaměstnanec se radí s kolegou o způsobu vyřízení oznámení, přičemž sice vynechá jméno oznamovatele, nicméně z popisu situace uvedené v oznámení je zřejmé, kterých osob se oznámení týká. Takový zaměstnanec se vystavuje riziku postihu za porušení svých povinností coby příslušné osoby.

Zaměstnanec státního podniku, který je povinným subjektem, se pohádá s kolegyní, se kterou má dlouhodobě spory. V návaznosti na to se rozhodne ji poškodit a u povinného subjektu prostřednictvím VOS učiní smyšlené oznámení o tom, že se jeho kolegyně podílí na manipulacích s veřejnými zakázkami. Takový oznamovatel není oznamovatelem ve smyslu Směrnice a nepožívá tedy ani ochrany podle Směrnice. Navíc se vystavuje riziku postihu pro přestupek nebo trestný čin.

Advokátní koncipient nemůže oznámit, že klient advokátní kanceláře, ve které pracuje, se dopustil protiprávního jednání, a to ani tehdy, pokud by takové protiprávní jednání spadalo do působnosti Směrnice. Ochrana advokátního tajemství je Směrnicí (i návrhem zákona) zachována.

3 ROLE MINISTERSTVA SPRAVEDLNOSTI

Ministerstvo spravedlnosti převezme po uplynutí transpoziční lhůty úkoly spojené se zavedením a fungováním EOS. **Ministerstvo spravedlnosti tak bude přijímat a posuzovat oznámení, poskytovat metodickou, poradenskou a odbornou pomoc ve věcech ochrany oznamovatelů a plnit další úkoly stanovené Směrnicí.**

Možnost podat oznámení prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti může zvýšit četnost oznamování ze strany oznamovatelů protiprávních jednání, kteří se z různých důvodů vyhýbají možnosti je podat přímo do rukou OČTŘ nebo jiných příslušných orgánů veřejné moci. Jedním z důvodů může být to, že se potenciální oznamovatelé obávají negativní reakce v případě, že si nejsou jisti společenskou škodlivostí oznamovaného jednání a jeho právní kvalifikací. **Pokud si potenciální oznamovatel není jistý, zda jím zjištěné skutečnosti představují protiprávní jednání ve smyslu Směrnice, Ministerstvo spravedlnosti mu může pomoci poskytnutím odborného poradenství. Ministerstvo spravedlnosti v takovém případě posoudí oznámení a následně je postoupí příslušnému orgánu veřejné moci samo.** Oznamovatelé se mohou rozhodnout oznámení podat u Ministerstva spravedlnosti rovněž v případě, že VOS u „jejich“ povinného subjektu není funkční, či k němu nemají dostatečnou důvěru. **Oznamovatelé nicméně nemusí důvod upřednostnění EOS uvádět a nejsou ani povinni oznámení podat nejprve prostřednictvím VOS.**

Ministerstvo spravedlnosti bude dále provádět školení a přednášky za účelem osvěty veřejnosti. **V neposlední řadě bude Ministerstvo spravedlnosti poskytovat poradenství potenciálním oznamovatelům ohledně jejich práv, povinností a možností podat oznámení, jakož i povinným subjektům ohledně správného zavedení a provozování VOS.**

Ministerstvo spravedlnosti uveřejní dle návrhu zákona o ochraně oznamovatelů (ST č. 1150)⁵¹ na svých internetových stránkách (www.justice.cz) zejména:

- a) *„způsoby, jakými je možné podat oznámení včetně uvedení kontaktních údajů ministerstva, zejména e-mailové adresy nebo jiné adresy pro doručování a telefonního čísla,*
- b) *informace o podmínkách, za kterých je možné pořídit zvukovou nahrávku ústního oznámení,*
- c) *informace o postupu ministerstva v případě, že oznámení je podáno ministerstvu, včetně informace o tom, v jakých lhůtách je ministerstvo povinno postupovat,*
- d) *informace o zákazu poskytnout informace, které by mohly zmařit nebo ohrozit účel podávání oznámení,*
- e) *informace o způsobu posuzování oznámení,*
- f) *informace o právech a povinnostech oznamovatele,*
- g) *informace, jak mohou oznamovatel a další osoby postupovat v případě odvetných opatření,*
- h) *informace o způsobu a podmínkách poskytování metodické, poradenské a odborné pomoci,*
- i) *výroční zprávu o své činnosti podle tohoto zákona, a to nejpozději do 31. března kalendářního roku následujícího po roce, za který je zpracována, a*
- j) *výčet právních předpisů a předpisů Evropské unie spadajících do věcné působnosti směrnice.“*

⁵¹ <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1150&CT1=0>.

Na základě předpisů uvedených pod písm. j) Ministerstvo spravedlnosti sdělí osobě, která se na něj obrátí, orientační stanovisko, zda jí zjištěné protiprávní jednání spadá do věcné působnosti Směrnice.

Ministerstvo spravedlnosti si je plně vědomo krátké lhůty na implementaci požadavků Směrnice v prostředí povinných subjektů, tj. zejména povinnosti zřídit vnitřní oznamovací systém ve své působnosti. **Ministerstvo spravedlnosti se proto zavazuje k aktivní a operativní komunikaci se zástupci povinných subjektů**, která bude doplňovat vydání této metodiky. Ministerstvo spravedlnosti bude proto ve spolupráci s Ministerstvem vnitra využívat dostupné možnosti osvěty, kterými jsou zejména konference, pracovní porady či školení za účasti zástupců povinných subjektů. V neposlední řadě budou zaměstnanci Ministerstva spravedlnosti připraveni navázat přímý on-line a telefonický kontakt s odpovědnými zástupci povinných subjektů k řešení věcných či praktických otázek.

Povinné subjekty, které mají zájem o pravidelnou komunikaci a zasílání aktuálních nebo doplňujících informací, se vyzývají ke sdělení jména kontaktní osoby, včetně její e-mailové adresy, na e-mailovou adresu paní Bc. Terezy Kochové, zaměstnankyně Odboru střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti: TKochova@msp.justice.cz. K projednání metodických dotazů je možné se telefonicky obracet na pana Mgr. Marka Netočného, zaměstnance Ministerstva spravedlnosti, tel.: 221 997 840, e-mail: MNetocny@msp.justice.cz. Jednotlivé dotazy budou vyřizovány v době závislé na jejich nápadu a okamžité vytíženosti zaměstnanců ministerstva.