

**ZÁKON**  
**č. 171/2023 Sb.,**  
ze dne 2. června 2023  
**o ochraně oznamovatelů**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

**ČÁST PRVNÍ**  
**ZÁKLADNÍ USTANOVENÍ**

**§ 1    Předmět úpravy**

Tento zákon zpracovává příslušný předpis Evropské unie<sup>1)</sup> a upravuje

- a) podávání a postup posuzování oznámení o možném protiprávním jednání,
- b) podmínky poskytování ochrany fyzické osobě, která oznámení učinila (dále jen „oznamovatel“), a
- c) působnost Ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) na úseku ochrany oznamovatelů.

---

<sup>1)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, v platném znění.

**Související ustanovení směrnice:** rec. 1, 2, 4, 5, 37, 51, 55, 60, 63, 64, 104, 108, čl. 1, čl. 6, čl. 7, čl. 8, čl. 10

**Související ustanovení zákona:** § 2, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7, § 8, § 9, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 15, § 16, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21

## I. Praktické shrnutí § 1

Komentované ustanovení vymezuje předmět celé právní úpravy jako tři hlavní okruhy – podávání a postup posuzování oznámení o možném protiprávním jednání (upraveno v § 2, § 7, § 8, § 9, § 10, § 11, § 12, § 16, § 17, § 18, § 19, § 21), podmínky ochrany oznamovatele před odvetnými opatřeními a jinými důsledky oznámení (upraveno v § 3, § 4, § 5, § 6, § 20) a působnost Ministerstva spravedlnosti (upraveno v § 13, § 14, § 15). Nejedná se o úplný výčet, zákon dále upravuje výkon veřejnoprávní kontroly nad dodržováním povinností podle zákona (upraveno v § 22) a přestupky na úseku ochrany oznamovatelů (upraveno v § 23, § 24, § 25, § 26, § 27, § 28). Přechodná a závěrečná ustanovení jsou pak uvedena v § 29 a § 30.

Ochrana oznamovatelů (neboli whistleblowerů, z anglického pojmu *whistleblowing*) se vztahuje na osoby, které upozorní na protiprávní jednání, o kterém se dozvěděly v souvislosti s výkonem své práce. Základním principem ochrany oznamovatelů je poskytnout oznamovateli záruku, že pokud stanoveným způsobem a v dobré víře tyto skutečnosti oznámí, ať už svému zaměstnavateli (interní oznámení), ministerstvu či jinému veřejnoprávnímu subjektu příslušnému podle zvláštních právních předpisů (externí oznámení), nebo v některých případech i veřejnosti (uveřejnění oznámení), nebude nijak postížen. Druhou nezbytnou součástí je povinnost povinného subjektu či ministerstva (resp. jiného veřejnoprávního subjektu) příslušné oznámení přijmout, posoudit, zda je důvodné, a v případě důvodného oznámení zjištěné protiprávní jednání řešit.

Povinnost zajistit ochranu oznamovatelů a zákaz odvetných opatření se vztahuje na všechny zaměstnavatele bez ohledu na to, zda jde o fyzické či právnické osoby, a bez ohledu na to, kolik mají zaměstnanců a v jakém odvětví působí. Pro subjekty z veřejného sektoru, zaměstnavatele s více než 50 zaměstnanci a zaměstnavatele působící ve vymezených oblastech navíc platí povinnost umožnit podání oznámení prostřednictvím interního oznamovacího systému, zajistit jeho fungování, vč. přijímání a posuzování oznámení a přijímání nápravných opatření, a určit osobu, která u zaměstnavatele za interní oznamovací systém odpovídá. Pro podrobnosti odkazujeme na výklad k § 8.

## II. Vývoj právní úpravy

Komentovaný zákon je v českém právním řádu prvním předpisem, který upravuje problematiku ochrany oznamovatelů protiprávního jednání komplexně.

Do jeho přijetí existovala pouze dílčí a roztržštěná úprava, která upravovala oznámení v kontextu:

- státní služby (Nařízení vlády);
- finančních služeb (oznámení porušení nebo hrozícího porušení zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, právních předpisů je provádějících a přímo použitelného předpisu EU v oblasti činnosti na finančních trzích ČNB);
- opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, konkrétně podle § 21 odst. 6 písm. b) AML zákona; a
- některých dalších oblastí.

Ochranu oznamovatelů, kteří jsou zaměstnanci nebo osoby ve služebním poměru, dále bylo možné částečně dovodit z pracovníprávních a obdobných předpisů (zákoník práce, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zákon o státní službě).

Přijetí zákona reaguje zejména na požadavky evropské legislativy (podrobněji v následující části), ale i na rostoucí počet případů whistleblowingu v České republice i po celém světě a také na změnu vnímání osoby oznamovatele z negativního („udávání“) na neutrální až pozitivní (ochrana celospolečenských zájmů). Řada zaměstnavatelů navíc i bez zákonné povinnosti zavedla linky důvěry nebo podobné mechanismy, například jako součást celkového compliance systému (tedy řízení souladu s právními předpisy, které se činnosti zaměstnavatele týkají).

Zákon významně rozšiřuje ochranu oznamovatelů co do osobní působnosti, když chráněný status přiznává i oznamovatelům, kteří nejsou vzhledem k subjektu, kterého se oznámení týká, v pracovním ani služebním poměru.

### **Praktický tip:**

Ochrana dle zákona náleží i stážistům, uchazečům o zaměstnání, dodavatelům nebo externím konzultantům.

Chrání tak všechny oznamovatele, kteří jsou v ekonomicky závislém, a tedy zranitelném postavení (pro podrobnosti odkazujeme na výklad k § 2). Rozšíření ochrany se projevuje i tím, že oznamovatelé nejsou chráněni pouze před odvetnými opatřeními (pro podrobnosti odkazujeme na výklad k § 4), ale

až na výjimky i před dalšími soukromoprávními i veřejnoprávními důsledky oznámení (pro podrobnosti odkazujeme na výklad § 3).

Komentovaný zákon má dále za cíl rozříščenou právní úpravu sjednotit, a proto souběžně přijatý zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (změnový zákon), ruší či upravuje některá ustanovení, která zaváděla sektorové oznamovací procesy.

V souvislosti s přijetím zákona se tak změnovým zákonem zejména ruší celé Nařízení vlády upravující oznamování ve služebním úřadu (viz výše). V souladu s přechodnými ustanoveními změnového zákona se Nařízení vlády použije na prošetření oznámení podaných před dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy.

Další sektorové úpravy oznamování jsou novelizovány tak, aby v co největší míře zachovaly jednotnost s novou právní úpravou. Komentovaný zákon tedy představuje obecný předpis na ochranu oznamovatelů, který se použije v rozsahu, v jakém není ochrana oznamovatelů upravena zvláštními předpisy.

Takovým zvláštním předpisem je například zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech, který před nabytím účinnosti zákona obsahoval ve svém § 31 odst. 6 povinnost Komory auditorů zavést účinný mechanismus pro podávání oznámení o porušení předpisů upravujících výkon auditorské činnosti ke Komofe auditorů. Systém pro tato oznámení zůstane zachován, ale nově se na něj budou obdobně aplikovat ustanovení pro externí oznamovací systém u ministerstva podle § 16 až 21 komentovaného zákona.

Nejvýznamnějším zvláštním předpisem, který obsahuje specifickou úpravu ochrany oznamovatelů pro vybrané subjekty, je AML zákon. Pro podrobnosti ke zvláštnostem oznamování pro povinné osoby podle AML zákona odkazujeme na výklad k § 8 a přílohu č. 1.

### III. Evropská legislativa

Zákon transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, do českého právního řádu.

Směrnice ukládá členským státům EU povinnost zavést v národních právních řádech ochranu oznamovatelů alespoň na úrovni, kterou sama upravuje. Směrnice tedy představuje minimální harmonizaci s cílem zajistit společný minimální standard ochrany oznamovatelů napříč členskými státy, přičemž jednotlivé členské státy mohou přijmout úpravu, která oznamovatelům poskytuje vyšší míru ochrany. Směrnice dále zdůrazňuje, že členské státy by při převzetí

směrnice do národních právních řádů neměly snížit úroveň ochrany, kterou poskytovaly již dříve.

Směrnice odůvodňuje přiznání zvláštní ochrany oznamovatelům tím, že zaměstnanci a další osoby vykonávající práci pro subjekty veřejného i soukromého práva jsou často prvními, kdo se dozvědí o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu. Pracovněprávní či obdobný vztah mezi oznamovatelem a organizací, ve které dochází k porušování právních předpisů, však také znamená, že oznamovatel je ve zranitelném postavení kvůli obavám z odvetných opatření, které jeho oznámení může vyvolat (ztráta zaměstnání, zastavení kariérního postupu, šikana na pracovišti, snížení mzdy apod.), a proto často na hrozící nebo již probíhající narušení veřejného zájmu raději neupozorní.

Směrnice se vztahuje pouze na oznámení o porušení práva v oblastech upravených právem EU, které jsou taxativně uvedeny ve směrnici. Jedná se o protiprávní jednání v oblasti zadávání veřejných zakázek, finančních služeb, produktů a trhů, předcházení praní peněz a financování terorismu, bezpečnosti a souladu výrobků s předpisy, bezpečnosti dopravy, ochrany životního prostředí, radiační ochrany a jaderné bezpečnosti, bezpečnosti potravin a krmiv, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat, veřejného zdraví, ochrany spotřebitele, ochrany soukromí a osobních údajů a bezpečnosti sítí a informačních systémů. Konkrétní unijní předpisy, které tyto oblasti upravují, jsou uvedeny v příloze směrnice. Dále se směrnice vztahuje na oznámení porušení, která ohrožují finanční zájmy EU, a porušení týkající se vnitřního trhu (včetně porušení týkajících se pravidel hospodářské soutěže, pravidel státní podpory a daně z příjmů právnických osob). Směrnice členským státům umožňuje, aby věcnou působnost transpozičních předpisů rozšířily (k věcné působnosti komentovaného zákona srov. výklad k § 2).

Směrnice dále vymezuje, kdo může být oznamovatelem, podmínky přiznání ochrany oznamovatele, upravuje interní oznamování a postup pro jeho posouzení, externí oznamování, uveřejňování oznámení, ochranu totožnosti oznamovatele, archivační povinnost, zákaz odvetných opatření a opatření na ochranu oznamovatele.

Zákon převážně kopíruje strukturu směrnice i její obsah, v několika podstatných ohledech se však od směrnice odlišuje.

Zákon v první řadě výrazně rozšiřuje věcnou působnost směrnice, a to na všechna jednání, která mají znaky trestného činu, a dále na jednání, která mají znaky závažnějších přestupků, tedy takových přestupků, za které lze uložit pokutu s horní sazbou alespoň 100 000 Kč. Toto rozšíření působnosti je v souladu s možností členských států zavést ustanovení, která jsou pro

práva oznamovatelů příznivější. Pouze na základě směrnice by nebylo možné oznámit například krádež, zpronevěru či trestné činy proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti, potenciální narušení vnitřního pořádku nebo daňové úniky ve vztahu k dani z příjmu právnických osob, což jsou všechno jednání mimo oblast upravenou právem EU, zároveň ale jde o typická jednání, která mohou být předmětem oznámení. Podrobněji o věcné působnosti zákona pojednává výklad k § 2.

Pokud jde o osobní působnost, zákon naopak oznamování poměrně výrazně omezuje. Ačkoliv se při tom pohybuje v mezích daných směrnicí, snižuje tento přístup účinnost i důvěryhodnost ochrany oznamovatelů. Zákon zejména neposkytuje ochranu anonymním oznamovatelům, ačkoliv lze očekávat, že i přes ochranná opatření obsažená v zákoně by řada oznamovatelů preferovala spíše neuvádět svou totožnost. Směrnice v čl. 6 odst. 2 členským státům umožňuje, aby zvolily, zda anonymní oznamování umožní – český zákon je tedy se směrnicí v souladu. Povinnost přijímat anonymní oznámení zůstane zachována při oznamování podle AML zákona.

Zákon dále umožňuje, aby povinný subjekt omezil možnost podat oznámení přes interní oznamovací systém pouze na vlastní zaměstnance (resp. osoby ve služebním poměru) a dobrovolníky či stážisty. Interní oznamovací systém tedy nemusí být zpřístupněný dalším osobám, které pro povinný subjekt vykonávají práci nebo jinou obdobnou činnost (dodavatelům a jejich zaměstnancům, členům orgánů společnosti apod.). Ačkoliv i tuto úpravu (omezení) směrnice v čl. 8 odst. 2 umožňuje, je třeba vzít v úvahu, že právě obchodní partneři mohou mít relevantní informace o protiprávním jednání, a jejich vyloučení tak povinným subjektům omezí cenné zdroje informací. Z tohoto i dalších důvodů (riziko využití externího oznamovacího systému těmito osobami nebo uveřejnění oznámení se souvisejícími reputačními důsledky) je vhodné jejich vyloučení důkladně zvážit s ohledem na specifika činnosti dané organizace.

U vymezení subjektů, které jsou povinny zavést interní oznamovací systém a plnit související povinnosti (podrobněji výklad k § 8 až 12), zákon maximálně využívá výjimky stanovené směrnicí. Z povinnosti zavést interní oznamovací systém jsou tedy až na výjimky vyňaty soukromoprávní subjekty, které mají méně než 50 zaměstnanců, obce s méně než 10 000 obyvateli nebo méně než 50 zaměstnanci a další veřejnoprávní subjekty s méně než 50 zaměstnanci.

Výjimka z povinnosti zavést interní oznamovací systém však neznamená, že by tyto vyňaté subjekty nepodléhaly ostatním povinnostem dle zákona – naopak, ostatní ustanovení zákona se uplatní i na ty subjekty, které povinnost

zavést interní oznamovací systém nemají. Jedná se např. o zákaz přijímání odvetných opatření proti zaměstnancům, kteří učiní oznámení prostřednictvím externího oznamovacího kanálu.

**Příklad:**

Zaměstnanec společnosti se 25 zaměstnanci, která není povinným subjektem, podal oznámení prostřednictvím externího oznamovacího systému. V důsledku svého oznámení byl propuštěn. Zaměstnavatel se tím dopustil přestupku odvetného opatření podle § 27 odst. 2 zákona, za který mu hrozí pokuta až 1 mil. Kč. Propuštěný zaměstnanec se může proti propuštění bránit soudně, přičemž mu svědčí obrácení důkazního břemene v neprospěch zaměstnavatele podle § 133a o. s. ř.

Zákon dále zkracuje lhůtu pro posouzení oznámení pro interní i externí oznamovací systémy, a to ze tří měsíců (které stanoví směrnice) na 30 dnů. Tuto lhůtu lze prodloužit maximálně dvakrát, a to pouze v odůvodněných případech. Základní lhůta pro setření oznámení je relativně krátká a bude představovat značnou zátěž zejména pro menší subjekty, které nemají samostatně právní oddělení nebo oddělení compliance.

Některé další oblasti zákon nerozpracovává, ačkoliv to směrnice předvidá. Sem patří prioritizace interního oznámení, kterou obsahuje čl. 7 odst. 2 směrnice, český zákon se jí však nezabývá. Zaměstnavatelé by přitom měli být i tímto způsobem motivováni k tomu, aby interní oznamovací kanály skutečně zavedli, udržovali a plnili další povinnosti v souvislosti s oznamováním. Absenci jasné priority interního oznamování tedy autoři tohoto komentáře hodnotí negativně. Nepříznivé dopady toho, že zákon nestanoví podmínky pro využití externího oznamovacího systému, se projevují zejména v podmínkách pro uveřejnění oznámení, které povinné subjekty značně znevýhodňují. Oznámení totiž může být mimo jiné uveřejněno z důvodu absence adekvátní reakce na oznámení, přičemž zákon zde stanoví jako podmínku předchozí využití interního a externího oznámení, případně pouze externího oznámení. Možnost uveřejnění oznámení je tak závislá primárně na kvalitě externího řešení oznámení, kterou povinný subjekt nemůže nijak ovlivnit. Pro podrobnosti odkazujeme na výklad k § 7 odst. 1.

Zákon se dále speciálně nevěnuje řešení oznámení v podnikatelských seskupeních, což předvidá bod 55 preambule směrnice. Zákon v § 8 odst. 3 umožňuje sdílení interního oznamovacího systému pro středně velké podniky do 249 zaměstnanců a pro obce, nezabývá se ale vztahy uvnitř seskupení. Řada

skupin, i těch působících nadnárodně, přitom bude mít zájem řešit všechna oznámení centrálně, s využitím jednotného oznamovacího nástroje, společné evidence, společných postupů pro posuzování oznámení atd., a to i pro členy skupiny, kteří mají 250 a více zaměstnanců – absence této výslovné možnosti znamená nejistotu pro řadu podnikatelů, zejména těch, kteří jsou členy mezinárodních skupin podniků.

#### **IV. Ochrana oznamovatelů v širších souvislostech, whistleblowing jako příležitost**

Správně, efektivně a přiměřeně zavedený proces pro příjem a prošetřování oznámení o možném protiprávním jednání a ochrana oznamovatelů může organizaci přinést mnoho výhod.

##### **■ Včasná detekce**

V první řadě umožňuje subjektu, který ji implementoval, zasáhnout proti problémům rychle a efektivně a tím zabránit pozdějším ztrátám vzniklým v důsledku protiprávního jednání, ať už přímo (např. zpronevěra), nebo z důvodu veřejnoprávní i soukromoprávní odpovědnosti za škodu (např. na úseku ochrany životního prostředí). Dále umožňuje udržet si kontrolu nad rozhodováním a předejít zásahům zvenčí a související reputační újmě, které hrozí v případě využití externího oznámení či v případě uveřejnění oznámení. Konečně posiluje firemní kulturu a může vést k větší pracovní spokojenosti zaměstnanců a snížit jejich fluktuaci.

##### **Příklad:**

Společnost zabývající se likvidací nebezpečného odpadu zavedla vnitřní oznamovací systém. V rámci systému obdržela oznámení o tom, že skupina zaměstnanců nedodržuje veškeré stanovené postupy, v důsledku čehož může docházet ke znečišťování blízkého zdroje pitné vody. Díky tomuto oznámení společnost mohla závadné jednání odstranit, a předešla tak poškození životního prostředí, případným sankcím a poškození reputace společnosti.

##### **■ Whistleblowing jako součást compliance systému**

Kromě těchto nesporných výhod existuje i další zásadní důvod, proč oznamování protiprávního jednání nepodcenit. Včasné zjištění protiprávního jednání je v souladu s § 8 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti