EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 3.7.2024
COM(2024) 269 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

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

1. ÚVOD

1.1 Souvislosti

Směrnice (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie[1] („směrnice“) je stěžejním nástrojem unijního práva. Stanovuje minimální normy na úrovni EU, jejichž cílem je zaručit vysokou úroveň vyvážené a účinné ochrany osob, které oznamují porušení práva EU v hlavních oblastech politiky[2], pokud takové porušení může poškodit veřejný zájem[3]. Osoby, které takové informace v souvislosti s výkonem své práce získaly a oznámily je („oznamovatelé“), poskytují informace vnitrostátním a unijním systémům pro prosazování práva. Je tak možné předcházet porušování právních předpisů EU a zabývat se jím. Aby se podpořilo oznamování a zlepšila účinnost právních předpisů EU, je důležité poskytnout oznamovatelům silnou ochranu proti odvetným opatřením. Poskytnutí této ochrany oznamovatelům je důležité i v rámci zajištění jejich svobody projevu, která je zakotvena v článku 11 Listiny základních práv Evropské unie.

Směrnice vyžaduje, aby členské státy zajistily, že: i) oznamovatelé budou mít k dispozici účinné kanály pro důvěrné oznamování porušení pravidel EU, a to jak interně (v rámci organizace), tak externě (příslušnému orgánu), ii) organizace a příslušné orgány budou oznámení oznamovatelů řádně prošetřovat a zabývat se jimi; a že iii) oznamovatelé budou chráněni před odvetnými opatřeními.

1.2 Cíl a rozsah zprávy

Podle čl. 26 odst. 1 směrnice měly členské státy povinnost provést směrnici ve vnitrostátním právu do 17. prosince 2021. Ustanovení čl. 27 odst. 1 směrnice vyžaduje, aby Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provádění a uplatňování této směrnice.

Provádění směrnice v členských státech bylo celkově značně zpožděno (viz níže). Vzhledem ke krátké době uplatňování směrnice a absenci smysluplných relevantních informací v době zveřejnění této zprávy se zpráva uplatňováním směrnice nezabývá.

Tato zpráva vychází z vnitrostátních opatření, jejichž prostřednictvím se směrnice provádí a která členské státy oznámily Komisi, a z externího výzkumu zadaného Generálním ředitelstvím pro spravedlnost a spotřebitele. Posuzuje opatření oznámená členskými státy, v nichž byla dle jejich oznámení směrnice plně provedena, do 17. prosince 2023.

Zpráva hodnotí soulad vnitrostátních opatření se směrnicí, tj. zda byla ustanovení směrnice provedena úplně a správně, a upozorňuje na hlavní zjištěné nedostatky. Zaměřuje se na základní ustanovení směrnice, která jsou rozdělena do následujících oddílů: věcná a osobní

[1] Úř. věst. L 305, 26.11.2019, s. 17.
[2] Jedná se například o porušení pravidel v oblasti veřejných zakázek, finančních služeb, boje proti praní špinavých peněz, bezpečnosti dopravy a ochrany životního prostředí, porušení pravidel v oblasti veřejného zdraví, ochrany spotřebitele, ochrany údajů a porušení, která mají vliv na finanční zájmy Unie nebo se týkají vnitřního trhu.
[3] Viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, věc C-147/23, Komise v. Polsko, ECLI:EU:C:2024:346, bod 73.

působnost; podmínky ochrany; kanály a postupy pro oznamování a ochranná a podpůrná opatření.

2. STAV PROVÁDĚNÍ

Pouze tři členské státy přijaly a oznámily úplná prováděcí opatření před uplynutí lhůty pro provedení směrnice (17. prosince 2021)[4]. V roce 2022 oznámilo úplné provedení 8 členských států[5] a v roce 2023 13 členských států[6].

K vynucení provedení směrnice zahájila Komise v lednu 2022 řízení o nesplnění povinnosti proti 24 členským státům, které neprovedly a neoznámily úplná prováděcí opatření[7]. V březnu 2023 podala Komise k Soudnímu dvoru Evropské unie („Soudní dvůr“) žalobu na 6 členských států[8] z důvodu neprovedení směrnice ve vnitrostátním právu a neoznámení prováděcích opatření a požádala Soudní dvůr o uložení finančních sankcí.[9] V jedné z těchto věcí již Soudní dvůr vydal rozsudek[10]. Kromě 5 případů, které Soudní dvůr stále projednává, probíhá ke dni zveřejnění této zprávy řízení o nesplnění povinnosti s 6 členskými státy[11].

Konkrétně pro povinnost soukromých právních subjektů s 50–249 zaměstnanci zřídit interní kanály pro oznamování stanoví směrnice další lhůtu pro provedení, která uplynula 17. prosince 2023. V lednu 2024 zaslala Komise výzvy dvěma členským státům[12], které tuto povinnost v uvedené lhůtě neprovedly.

3. POSOUZENÍ PROVÁDĚCÍCH OPATŘENÍ

3.1 Věcná a osobní působnost

3.1.1 Věcná působnost

Ustanovení **čl. 5 bodů 1 a 2** stanoví druhy „porušení“, která lze oznámit. **Článek 2** upravuje věcnou působnost směrnice. **Článek 3** se zabývá vztahem směrnice k i) zvláštním pravidlům týkajícím se oznamování porušení předpisů stanoveným v jiných aktech EU a ii) unijním nebo vnitrostátním ustanovením o ochraně konkrétních druhů informací a o trestním řízení. Tato ustanovení vymezují předmět oznámení a zveřejňování, na něž se směrnice vztahuje. Jejich správné provedení je stěžejní pro zajištění účinnosti směrnice při dosahování jejího cíle, kterým je lepší prosazování práva EU v hlavních oblastech politiky.

Některé členské státy provedly restriktivní definici porušení podle **čl. 5 bodu 1**, zejména tím, že vypustily porušení, která maří předmět nebo účel pravidel spadajících do věcné působnosti

[4] Malta, Portugalsko, Švédsko.
[5] Kypr, Dánsko, Francie, Chorvatsko, Irsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko.
[6] Rakousko, Bulharsko, Česko, Německo, Řecko, Španělsko, Itálie, Finsko, Maďarsko, Lucembursko, Nizozemsko, Slovinsko, Slovensko.
[7] Všechny členské státy kromě Malty, Portugalska a Švédska.
[8] Česko, Německo, Estonsko, Lucembursko, Maďarsko a Polsko.
[9] V souladu s článkem 258 a čl. 260 odst. 3 SFEU.
[10] Rozsudek ve věci C-147/23, citovaný výše.
[11] Rakousko, Belgie, Řecko, Litva, Nizozemsko a Slovensko.
[12] Estonsko a Polsko.

(tj. případy zneužití práva). To se netýká oznamování takových případů zejména v oblasti práva daní z příjmů právnických osob. Kromě toho několik členských států neprovedlo stěžejní prvky definice pojmu „informace o porušení“ podle **čl. 5 bod 2**, jako je „důvodné podezření“, porušení, k nimž „velmi pravděpodobně dojde“, nebo „pokusy o utajení“ porušení, a zúžily tak rozsah informací, které lze oznamovat.

V jednotlivých členských státech existují rozdíly v právních technikách používaných k provedení oblastí politiky stanovených v: i) **článku 2** a ii) aktech EU uvedených v **příloze** směrnice. Většina členských států promítla oblasti článku 2, včetně aktů uvedených v příloze, do prováděcích právních předpisů, a to buď výslovným převzetím těchto aktů, nebo křížovým odkazem na přílohu. Některé členské státy však do věcné působnosti nepromítly právní akty doplněné do přílohy, včetně právních aktů přijatých po vstupu směrnice v platnost[13].

Některé členské státy do svých právních řádů nesprávně zapracovaly věcnou působnost, neboť jejich právní předpisy neuvádějí právní oblasti stanovené v článku 2, ale pouze odkazují na směrnici jako celek, což neposkytuje dostatečnou právní jistotu. V jednom členském státě se věcná působnost vztahuje na oznámení o porušeních v oblastech směrnice, pokud jsou podávány za účelem ochrany veřejného zájmu.

Přibližně polovina členských států nesprávně provedla článek 2 v souvislosti s definicí porušení ohrožujících finanční zájmy Unie podle článku 325 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“), nebo porušení týkajících se vnitřního trhu podle čl. 26 odst. 2 SFEU, protože neuvedla jasný odkaz na pravidla EU platná v těchto oblastech.

Velká většina členských států rozšířila oblast působnosti svých prováděcích právních předpisů na oblasti nebo akty, na které se směrnice nevztahuje[14]. Několik členských států rozšířilo věcnou působnost na všechna porušení práva EU. Několik států rozšířilo oblast působnosti na porušení vnitrostátních předpisů, které neprovádějí právo EU, ale týkají se oblastí uvedených ve směrnici. Zhruba polovina členských států rozšířila oblast působnosti na další specifické oblasti vnitrostátního práva, jako je korupční protiprávní jednání nebo (závažné) trestné činy nebo správní delikty. Několik členských států rozšířilo oblast působnosti svých prováděcích předpisů na specifické oblasti, jako je pracovní právo nebo bezpečnost a ochrana zdraví při práci. Několik členských států rozšířilo působnost na všechna (závažná) porušení vnitrostátního práva, která mohou poškodit veřejný zájem.

Podle **čl. 3 odst. 2** směrnicí není dotčena odpovědnost členských států za zajištění národní bezpečnosti nebo jejich pravomoc chránit své podstatné bezpečnostní zájmy. Komise zdůrazňuje, že členské státy by měly najít vhodnou rovnováhu mezi: i) cílem směrnice, jímž je účinné prosazování pravidel spadajících do oblasti její působnosti (včetně pravidel pro

[13] Od vstupu směrnice v platnost byly do její přílohy doplněny čtyři akty: nařízení (EU) 2020/1503 o evropských poskytovatelích služeb skupinového financování, nařízení (EU) 2022/1925 o aktu o digitálních trzích, nařízení (EU) 2023/1114 o trzích kryptoaktiv a nařízení (EU) 2024/573 ze dne 7. února 2024 o fluorovaných skleníkových plynech, o změně směrnice (EU) 2019/1937 a o zrušení nařízení (EU) č. 517/2014.

[14] Komise důsledně vybízí členské státy, aby při provádění směrnice zvážily rozšíření její oblasti působnosti i na jiné oblasti a obecněji aby na vnitrostátní úrovni zajistily komplexní a soudržný rámec. Viz sdělení Komise „Posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU“ ze dne 23. 4. 2018, COM(2018) 214 final.

smíšené veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti) a ii) ochranou národní bezpečnosti. Komise rovněž zdůrazňuje, že **čl. 3 odst. 3 písm. a)** vyžaduje, aby členské státy nalezly vhodnou rovnováhu mezi: i) cíli směrnice a ii) ochranou utajovaných informací před neoprávněným přístupem.

Problémy ohledně souladu se směrnicí byly zjištěny v polovině členských států. Některé z nich zcela vylučují z oblasti působnosti prováděcích předpisů informace týkající se národní bezpečnosti nebo utajovaných informací, a to i tehdy, týkají-li se tyto informace oblastí politiky, na které se směrnice vztahuje. V několika případech není jasné, zda do oblasti působnosti prováděcích předpisů spadají oznámení o porušení pravidel pro smíšené veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti, na něž se vztahují příslušné právní předpisy EU. Několik členských států se o čl. 3 odst. 2 opírá tehdy, když z oblasti působnosti transpozičních zákonů vylučuje celé kategorie osob, jako je obranný, vojenský nebo zpravodajský personál.

Nesprávně byla ve většině členských států provedena výjimka týkající se ochrany oznámení, na která se vztahuje právní a lékařská profesní povinnost zachovávat mlčenlivost, a těch, která se týkají tajných porad soudců (**čl. 3 odst. 3 písm. b) a c)**). V některých z těchto členských států byla výjimka pro právní profesní povinnost zachovávat mlčenlivost nepřiměřeně rozšířena nad rámec ochrany důvěrnosti komunikace mezi advokáty a jejich klienty. Jiné prováděcí předpisy: i) činí výjimky pro oznámení, na něž se obecně vztahuje povinnost zachovávat profesní tajemství, nebo ii) rozšiřují výjimku pro tajné porady soudců na veškerou činnost soudců nebo na soudní řízení obecněji.

3.1.2 Osobní působnost

Cílem **článku 4** je zajistit, aby byla ochrana poskytnuta co nejširšímu okruhu osob, které mají z titulu své pracovní činnosti privilegovaný přístup k informacím o porušeních a které mohou být vystaveny odvetným opatřením, pokud takové informace oznámí.

Ustanovení **čl. 4 odst. 1** obsahuje orientační seznam kategorií osob, na které se směrnice vztahuje. Několik členských států stanovilo vyčerpávající seznam, zatímco několik členských států do svých předpisů nezapracovalo některé kategorie uvedené v čl. 4 odst. 1, například „placené a neplacené stážisty“, „dobrovolníky“, „zhotovitele“ nebo „dodavatele“. Většina členských států převzala pojmy „pracovník“ a „osoba samostatně výdělečně činná“, aniž by odkázala na čl. 45 odst. 1, resp. článek 49 SFEU, čímž omezila tyto pojmy na jejich definici podle vnitrostátního práva a zmařila jednotné uplatňování těchto autonomních pojmů práva EU ve všech členských státech.

Ustanovení **čl. 4 odst. 4** rovněž poskytuje ochranu před odvetnými opatřeními i dalším osobám mimo oznamující osoby, například prostředníkům a třetím osobám spojeným s oznamujícími osobami, jež by rovněž mohly být postiženy odvetnými opatřeními v pracovním kontextu, včetně příbuzných a kolegů. Toto ustanovení je v některých členských státech provedeno restriktivně a prostředníky nebo třetí osoby nepokrývá správně.

3.2. Podmínky ochrany

Články 6, 7, 10 a 15 stanoví podmínky ochrany před odvetnými opatřeními vůči osobám, které podají oznámení nebo zveřejní informace.

V **čl. 6 odst. 1** jsou stanoveny podmínky, za nichž mají oznamující osoby nárok na ochranu – mimo jiné tehdy, mají-li oprávněné důvody se domnívat, že informace byly v době oznámení pravdivé. To znamená, že oznamující osoby neztrácejí ochranu, oznámí-li nepřesné informace omylem, a že jejich důvody nejsou podstatné. Ustanovení čl. 6 odst. 1 bylo nesprávně provedeno několika členskými státy, jejichž právní předpisy nejspíše zohledňují motivy osob pro účely ochrany.

V **čl. 7 odst. 1 a 2** je stanovena zásada, že oznamující osoby si mohou svobodně vybrat, zda nejprve učiní interní, nebo rovnou externí oznámení. Ustanovení **čl. 6 odst. 4** stanoví, že osoby, které podávají oznámení příslušným orgánům a institucím EU, mají nárok na ochranu za stejných podmínek jako osoby, které činí oznámení externě. Některé členské státy nesprávně ukládají povinnost činit oznámení nejprve interně nebo umožňují přímé externí podávání oznámení pouze za určitých okolností. Některé členské státy výslovně nestanovily ochranu pro osoby, které podávají oznámení orgánům EU.

Článek 15 směrnice stanoví podmínky ochrany zveřejnění.

Konkrétně **čl. 15 odst. 1 písm. b)** stanoví podmínky pro přímé zveřejnění, tj. bez předchozího interního a externího nebo přinejmenším externího oznámení. Podmínkou je, že osoba má oprávněné důvody se domnívat, že: i) porušení může představovat bezprostřední nebo zjevné ohrožení veřejného zájmu nebo ii) v případě externího oznámení existuje riziko odvetných opatření nebo je malá vyhlídka účinného řešení porušení. Uvedeny jsou i konkrétní případy, které spadají pod body i) nebo ii), jako jsou okolnosti, kdy hrozí riziko nenapravitelné újmy nebo kdy může dojít k zatajení nebo zničení důkazů.

Některé členské státy neprovedly ve vnitrostátním právu rozhodné okolnosti stanovené v čl. 15 odst. 1 písm. b). Několik z nich nesprávně definovalo situaci ohrožení veřejného zájmu nebo riziko odvetných opatření.

3.3 Kanály a postupy pro oznamování

3.3.1 Interní kanály a postupy pro oznamování

Článek 8 směrnice stanoví povinnost právních subjektů v soukromém a veřejném sektoru zavést kanály a postupy pro interní oznamování. Stanovuje také podmínky, za kterých mohou být tyto kanály sdíleny nebo provozovány externě třetí stranou.

Podle **čl. 8 odst. 3** musí interní kanály zřídit všechny právní subjekty v soukromém sektoru s 50 či více zaměstnanci. Na základě **čl. 8 odst. 6** mohou právní subjekty v soukromém sektoru s 50 až 249 zaměstnanci sdílet zdroje pro přijímání oznámení a provádění šetření s cílem snížit zátěž těchto subjektů. Několik členských států nesprávně rozšířilo flexibilitu stanovenou v čl. 8 odst. 6 i na větší subjekty. Přesněji řečeno, některé státy umožnily skupinám podniků zřídit kanály pro oznamování pouze na úrovni skupiny, čímž osvobodily jednotlivé subjekty patřící do téže skupiny od povinnosti zřídit vlastní interní kanál. To je v rozporu s cílem směrnice zajistit potenciálním oznamovatelům přístupnost a blízkost kanálů.

Článek 9 stanoví požadavky vztahující se na postupy pro interní oznamování. Různé prvky tohoto ustanovení, jako např. povinnost přijmout s řádnou péči následná opatření týkající se oznámení nebo stanovení lhůt pro potvrzení přijetí nebo pro osobní schůzky, nebyly ve většině členských států správně provedeny.

3.3.2 Externí kanály a postupy

Článek 11 stanoví povinnost zavést externí kanály pro oznamování a přijmout následná opatření v návaznosti na oznámení.

Některé z těchto povinností byly provedeny nesprávně. Jeden členský stát nestanoví povinnost přijmout v návaznosti na oznámení následná opatření v případě porušení, k nimž došlo před více než dvěma lety, což je časové omezení, které snižuje účinnost směrnice, pokud jde o zlepšení prosazování práva EU. Několik členských států neposkytuje potřebnou právní jistotu, pokud jde o určení příslušných orgánů.

Ustanovení **čl. 11 odst. 6** stanoví zvláštní povinnosti pro orgány, které obdrží oznámení, avšak nejsou oprávněny je řešit. Přibližně polovina členských států provedla toto ustanovení nesprávně. Například tím, že tyto povinnosti ukládají pouze některým orgánům, opomíjejí povinnost předávat oznámení příslušným orgánům v přiměřené lhůtě a bezpečným způsobem, nebo nezohledňují povinnost bezodkladně informovat oznamující osobu.

3.3.3 Zpracování anonymních oznámení

Podle čl. 6 odst. 2 směrnice 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. Komise zdůrazňuje, že pokud členské státy takovou povinnost přijímat anonymní oznámení uloží, musí se s těmito oznámeními nakládat stejně jako se všemi ostatními oznámeními, pokud jde o procesní práva oznamujících osob a povinnosti subjektů a orgánů přijímat následná opatření ohledně těchto oznámení.

Přibližně polovina prováděcích předpisů upravuje anonymní oznámení, přičemž většina z nich ukládá povinnost přijímat anonymní oznámení a související následná opatření příslušným orgánům nebo obecněji všem právním subjektům, které provozují kanály pro oznamování. Několik z nich však stanoví odchylky od požadavků směrnice, týkající se například potvrzení o přijetí a zpětné vazby nebo následných opatření. Jeden členský stát stanoví zcela odlišný postup pro vyřizování anonymních oznámení a následná opatření.

3.3.4 Povinnost zachovávat důvěrnost

Článek 16 upravuje požadavky na důvěrnost, které se vztahují jak na externí, tak na interní oznamování, aby byla chráněna totožnost oznamujících osob. Stejně tak **čl. 5 bod 8** stanoví, že veškerá pomoc poskytovaná prostředníky má být důvěrná.

Podle **čl. 16 odst. 1** jsou členské státy povinny zajistit, aby totožnost oznamující osoby nebyla sdělena bez jejího výslovného souhlasu nikomu kromě oprávněných pracovníků příslušných k přijímání oznámení nebo následných opatření. Ustanovení **čl. 16 odst. 2** stanoví podmínky

pro odchylky z povinnosti zachovávat důvěrnost. Některé členské státy tuto odchylku zapracovaly nesprávně, například tak, že vynechaly odkaz na souvislost s vyšetřováním nebo soudním řízením. Některé členské státy nezapracovaly správně záruky, kterým podléhá použití této odchylky podle **čl. 16 odst. 3**, např. požadavek, aby *před* zveřejněním své totožnosti byla o tomto zveřejnění oznamující osoba informována nebo aby jí příslušný orgán zaslal dokument vysvětlující důvody pro zveřejnění.

Pokud jde o **čl. 5 bod 8**, několik členských států převzalo pojem „prostředníci" a nezapracovalo požadavek na důvěrnost. Tato skutečnost má vliv na důvěrnost totožnosti oznamujících i dotčených osob. Rovněž má vliv na roli prostředníků v procesu oznamování, kteří by tak mohli být spojováni s příjemci zveřejnění.

3.4 Ochranná a podpůrná opatření

Články 19 až 23 stanoví ochranná a podpůrná opatření pro osoby uvedené v článku 4 a pro osoby dotčené oznámením nebo zveřejněním.

3.4.1 Zákaz odvetných opatření

Článek 19 vyžaduje, aby členské státy zakázaly jakoukoli formu odvetných opatření, včetně hrozeb odvetných opatření a pokusů o ně, a stanoví nevyčerpávající, ale závazný seznam zakázaných odvetných opatření.

Některé členské státy nezohlednily zákaz hrozeb odvetných opatření a pokusů o ně. Několik členských států provedlo článek 19 obecným zákazem odvetných opatření, aniž by vyjmenovaly položky v seznamu uvedeném v tomto článku. Přibližně polovina členských států, které uvedly orientační seznam zakázaných typů jednání, vynechala nebo nesprávně zapracovala některé formy odvetných opatření uvedených v tomto článku.

3.4.2 Podpůrná opatření

Článek 20 vyžaduje, aby členské státy zajistily přístup k podpůrným opatřením, zejména k: i) komplexním, nezávislým a bezplatným informacím a poradenství; ii) účinné pomoci ze strany příslušných orgánů a iii) právní pomoci.

Některé členské státy nezajišťují přístup k individuálnímu poradenství, ale vyžadují pouze zpřístupnění informací na internetových stránkách. Několik prováděcích předpisů nepožaduje zajišťování účinné pomoci ze strany příslušných orgánů. Některé členské státy neuvádějí křížové odkazy na platné právní předpisy o právní pomoci, čímž vytvářejí právní nejistotu.

Ustanovení čl. 20 odst. 2 dává členským státům možnost stanovit finanční pomoc a jiná podpůrná opatření v rámci soudního řízení. Několik členských států stanovilo, že finanční pomoc se poskytuje za určitých podmínek, např. v případě závažného zhoršení finanční situace oznamované osoby, zatímco v některých členských státech se počítá i s psychosociální podporou.

3.4.3 Ochrana proti odvetným opatřením a nápravná opatření

Článek 21 se zabývá opatřeními na ochranu před odvetnými opatřeními, včetně osvobození od odpovědnosti a přenesení důkazního břemene, jakož i nápravnými opatřeními, včetně

předběžných opatření a náhrady škody. Ustanovení **čl. 23 odst. 2** se týká opatření k náhradě újmy, kterou dotčené osoby utrpěly.

Ustanovení **čl. 21 odst. 2** osvobozuje za určitých podmínek oznamující osoby od odpovědnosti za porušení omezení, které se týká zveřejnění informací, jako jsou doložky o loajalitě nebo dohody o mlčenlivosti. Toto ustanovení bylo nesprávně provedeno v několika členských státech, které stanovily další podmínky, například požadavek, aby oznamující osoba jednala v dobré víře, nebo neuplatňují osvobození od odpovědnosti v případě oznámení v určitých právních oblastech nebo v případě zveřejnění.

Ustanovení **čl. 21 odst. 7** první pododstavce stanoví výjimku z jakékoli odpovědnosti v soudním řízení, mimo jiné v souvislosti s pomluvou, porušením pravidel ochrany údajů, zpřístupněním obchodního tajemství nebo nároky na náhradu újmy. Většina členských států rozsah této výjimky omezila, např. vyloučením i) prostředníků nebo třetích osob spojených s oznamující osobou, ii) určitých typů soudních řízení nebo iii) zveřejnění. Ustanovení čl. 21 odst. 7 druhého pododstavce upřesňuje podmínky pro zproštění odpovědnosti v případě, že oznámené nebo zveřejněné informace o porušení zahrnují obchodní tajemství. Některé členské státy nesprávně provedly ustanovení, podle nějž zpřístupnění obchodního tajemství má být považováno za oprávněné podle platného práva EU pokud osoba, která tyto informace oznámila nebo zveřejnila, splňuje podmínky směrnice.

Ustanovení **čl. 21 odst. 3** stanoví výjimku z odpovědnosti za činy spáchané v souvislosti se získáváním informací, které osoby oznamují nebo zveřejňují, nebo s přístupem k nim, ledaže získávání nebo přístup zakládají samostatné trestné činy – je tedy třeba, aby existovala souvislost s oznámením nebo zveřejněním nebo aby jednání bylo nezbytné pro odhalení porušení. Přibližně polovina členských států provedla toto ustanovení nesprávně, ve většině případů tím, že vynechala požadavek na „samostatný“ trestný čin, čímž výjimka ztrácí svou účinnost.

V **čl. 21 odst. 5** je stanoveno obrácené důkazní břemeno v řízeních týkajících se odvetných opatření proti oznamující osobě, tj. osoba, která přijala opatření vedoucí k újmě, má povinnost prokázat, že opatření nijak nesouviselo s oznámením. Některé členské státy provedly toto ustanovení nesprávně, např. tak, že požadují, aby oznamující osoba prokázala zákonnost oznámení nebo aby *prima facie* prokázala, že určité opatření bylo přijato jako odvetné opatření za oznámení. V jednom členském státě platí přenesení důkazního břemene pouze po dobu dvou let.

Podle **čl. 21 odst. 6 a 8** musí být osobám, které se staly obětí odvetných opatření, zajištěn přístup k nápravným opatřením, včetně předběžných opatření, a náhrada újmy. Některé vnitrostátní právní předpisy neprovedly ustanovení o předběžných opatřeních a o náhradě újmy odpovídajícím způsobem. Tyto předpisy zejména nezmiňují předběžná opatření nebo vytvářejí právní nejistotu tím, že neobsahují křížové odkazy na použitelná obecná ustanovení. V několika případech je navíc náhrada újmy omezena na peněžitou náhradu škody; jiné předpisy zase nezajišťují, že nápravná opatření budou dostupná všem osobám, které mají nárok na ochranu.

Ustanovení **čl. 23 odst. 2** vyžaduje, aby členské státy stanovily opatření k náhradě újmy, kterou utrpěly dotčené osoby, pokud oznamující osoby vědomě oznámily nebo zveřejnily nepravdivé informace. Zhruba polovina členských států neprovedla toto ustanovení řádně, např. neuvedla příslušné křížové odkazy na platné právní předpisy.

3.4.4 Sankce

Ustanovení **čl. 23 odst. 1 a 2** vyžadují, aby členské státy stanovily účinné, přiměřené a odrazující sankce pro osoby, které brání nebo se snaží zabránit oznámení; přijmou odvetná opatření nebo používají obtěžující postupy proti osobám, které mají nárok na ochranu; poruší povinnost zachovávat důvěrnost týkající se totožnosti oznamujících osob; a které vědomě oznámí nebo zveřejní nepravdivé informace.

Některé členské státy: i) vymezily sankcionované jednání neurčitě, např. trestají porušení nebo obcházení vnitrostátního prováděcího předpisu obecně; nebo ii) zavedly sankce, které nejsou dostatečně tvrdé, a tedy je nelze považovat za odrazující. Několik členských států neprovedlo správně sankce pro osoby, které se „snaží“ zabránit oznámení, nebo definovalo pojem „zabránit“ prostřednictvím taxativního výčtu, čímž tento pojem zúžilo. Sankce za odvetná opatření byly celkově provedeny správně, vyskytlo se pouze několik chyb: i) nedostatečná právní jistota ohledně toho, co představuje sankcionovatelné jednání, ii) neúčinně nízké pokuty nebo iii) trestání odvetných opatření pouze vůči oznamujícím osobám, a nikoli vůči jiným kategoriím uvedeným v článku 4 (např. prostředníkům). Několik členských států nezapracovalo správně sankce za obtěžující postupy, protože nestanovilo konkrétní sankci nebo neuvedlo odkaz na jiné příslušné právní předpisy. V některých případech byly nesprávně provedeny sankce za porušení povinnosti zachovávat důvěrnost, např. z důvodu absence příslušných odkazů na platné právní předpisy.

4. ZÁVĚR

Cílem přijetí směrnice bylo zlepšit prosazování práva EU tím, že se usnadní oznamování porušení a oznamujícím osobám se poskytne důkladná ochrana. Přidaná hodnota spočívá v tom, že směrnice jasně stanoví společné normy, a odstraňuje se tak předchozí situace, kdy ochrana byla v EU roztříštěná, nerovnoměrná a obsažená v různých oblastech politiky.

V tomto smyslu je stěžejní zajištění právní jistoty. Rozsah práv a podmínky ochrany musí být pro všechny zcela srozumitelné. Je nutné, aby lidé byli schopni informovaně se rozhodovat o tom, zda a jakým způsobem činit oznámení nebo zveřejnění, aniž by se vystavovali riziku, že se octnou v pasti nejasností nebo nejednoznačnosti platných pravidel.

Všechny členské státy provedly hlavní ustanovení směrnice, např. o podmínkách ochrany, o požadavcích na zřízení a fungování interních a externích kanálů pro oznamování, o zákazu odvetných opatření a o opatřeních na ochranu a podporu oznamujících osob. Velká většina členských států rozšířila ochranný režim směrnice na další oblasti vnitrostátního práva. Některé členské státy stanovily další podpůrná opatření, jako je finanční a psychologická pomoc oznamujícím osobám.

Komise oceňuje dosavadní úsilí členských států, vyjadřuje však politování nad tím, že směrnice byla provedena celkově velmi pozdě. Jak uvedl Soudní dvůr, nepřijetí ustanovení

nezbytných k zajištění úplného a přesného provedení této směrnice je obzvláště závažné vzhledem k jejímu významu pro ochranu veřejného zájmu [15]. Komise zdůrazňuje, že neexistence důvěrných kanálů pro oznamování a odpovídající ochrany odrazuje potenciální oznamovatele, což má negativní dopady daleko přesahující rámec samotné směrnice. Podkopává jak účinné prosazování všech právních aktů EU, které spadají do její věcné působnosti, tak svobodu projevu.

Z této zprávy dále vyplývá, že v některých hlavních oblastech, jako je např. věcná působnost, podmínky ochrany a opatření na ochranu proti odvetným opatřením, zejména výjimky z odpovědnosti a sankce, je třeba provádění směrnice zlepšit.

Komise bude i nadále posuzovat dodržování směrnice ze strany členských států a přijme vhodná opatření k zajištění jejího správného provádění v celé Unii, včetně případného zahájení řízení o nesplnění povinnosti.

Po uplynutí dostatečně dlouhé doby provádění směrnice, nejpozději však do roku 2026, předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu dle čl. 27 odst. 3, v níž zhodnotí fungování směrnice a zváží potřebu dalších opatření, včetně změn s cílem rozšířit její působnost na další akty nebo oblasti EU.

[15] Viz výše citovaný rozsudek ve věci C-147/23, body 73 a 97.