

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Zuzana Mihaliková

Ochrana oznamovatelů škodlivých jednání

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.

Katedra: Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 8. 2020

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 133 117 znaků včetně mezer.

Zuzana Mihaliková

V Benešově dne 31. 8. 2020.

Poděkování

Ráda bych touto cestou vyjádřila poděkování vedoucímu této diplomové práce, JUDr. Jakubu Morávkovi, Ph.D., za vstřícnost a podnětné připomínky, které mi při psaní diplomové práce ochotně poskytl.

Zároveň tímto děkuji své rodině za podporu v průběhu celého studia.

Obsah

Úvod.....	1
1 Ochrana oznamovatelů škodlivých jednání obecně.....	3
1.1 K vymezení pojmů oznamování a oznamovatel.....	3
1.2 K odvetným opatřením proti oznamovatelům škodlivých jednání.....	7
1.3 Historie oznamování škodlivého jednání – whistleblowingu.....	8
1.4 Proč chránit oznamovatele?.....	11
2 Ochrana oznamovatelů ve světle mezinárodních závazků.....	12
2.1 Mezinárodní úmluvy týkající se ochrany oznamovatelů.....	12
2.2 Rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva.....	15
2.3 Závěrem.....	19
3 Ochrana oznamovatelů na unijní úrovni.....	22
3.1 „Ke kořenům“.....	22
3.2 Důvody pro přijetí Směrnice.....	24
3.3 Obsah Směrnice.....	26
4 Ochrana oznamovatelů v České republice.....	38
4.1 Stávající právní úprava ochrany oznamovatelů v ČR.....	40
4.2 Transpozice Směrnice do českého právního řádu.....	42
Závěr.....	48
Seznam používaných zkratk.....	50
Seznam použitých zdrojů.....	52

Úvod

Jedna ze základních otázek, jež od prvopočátku provází uzákonění ochrany whistleblowerů, neboli osob oznamujících škodlivá jednání, jak pojem bývá do češtiny překládán, by se dala formulovat následovně: Je třeba bezpodmínečně následovat rozhodnutí většiny, ať už je nemorální, neetické či přímo překračuje meze zákona, nebo je naopak třeba ochraňovat jednotlivce, kteří se rozhodnou nesetrvat ve stavu nečinného přihlížení, neumlčet své svědomí, a otevřeně se těmto rozhodnutím postavit? Otázka je o to palčivější, že whistleblowing je pojmem průřezovým. Nespadá výhradně do odvětví práva pracovního, což z tohoto fenoménu na jednu stranu činí více než atraktivní předmět zkoumání, zároveň však zákonodárci komplikuje jeho jednoduché a elegantní zakotvení do právního řádu.

Odpověď na výše formulovanou otázku není a nemůže být z podstaty věci jednoduchá, a tato práce si ani neklade ambice se o její zodpovězení pokoušet. Vzhledem k rostoucímu zájmu o uvedenou problematiku, jehož svědky jsme se stali v uplynulých několika letech, je však jasné, že jsme k jejímu zodpovězení blíže než kdy dříve. Je totiž v zájmu nejen dotčených jednotlivců, ale zejména celé společnosti, aby byly systematicky utvářeny mechanismy pro oznamování škodlivých jednání příslušným orgánům, a prostřednictvím těchto oznámení bylo možné těmto škodlivým jednáním předcházet či je napravovat. To, jak zásadní roli mohou podobná oznámení hrát, lze ilustrovat na příkladu kauz Luxembourg Leaks či Panama Papers, jež v nedávné době otřásly míněním široké veřejnosti. Pro podobné příklady ovšem není třeba chodit nijak daleko. Jméno Libora Michálka, whistleblowera proslulého kritikou a odhalováním korupčních praktik ve Fondu životního prostředí, zní jistě povědomě každému, kdo se o problematiku oznamovatelů byl jen okrajově zajímal. Avšak bez spolehlivých záruk ochrany proti odvetným opatřením, díky kterým budou oznamovatelé motivováni s informacemi o nekalých praktikách vystoupit a učinit jim tak přítrž, systém oznamování škodlivého jednání může řádně fungovat jen stěží.

Do popředí zájmu zákonodárce se oznamování škodlivých jednání v České republice dostalo v roce 2014, přidružené v rámci protikorupčních opatření v Programovém prohlášení vlády. Od té doby se objevilo velké množství více či méně významných iniciativ nebo návrhů legislativy týkajících se této oblasti. Ochrana oznamovatelů škodlivých jednání se věnuje rovněž mnoho neziskových či mezinárodních organizací. V současné době je problematika ochrany oznamovatelů řešena i na úrovni Evropské unie. Zájem o ni vyvrcholil v závěru minulého roku schválením Směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie.

Tato diplomová práce je členěna do čtyř kapitol. Jejím cílem je představit čtenáři oznamování škodlivého jednání a ochranu oznamovatelů těchto škodlivých jednání jakožto dva koncepty, které spolu neodmyslitelně souvisejí.

První kapitola práce se věnuje vymezení základních pojmů nezbytných pro pochopení problematiky oznamovatelů škodlivých jednání. Druhá kapitola podrobněji rozebírá závazky, které pro oblast oznamování škodlivého jednání vyplývají z mezinárodního práva, s důrazem zejména na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který se problematikou ochrany oznamovatelů rovněž zaobíral v několika svých, pro tuto oblast stěžejních, rozsudcích. Třetí kapitola přibližuje pravidla, která s sebou přináší právě nová unijní Směrnice. Ta představuje ucelený soubor principů a pravidel, jejichž cílem je pomocí zavedení jednotných minimálních standardů zajistit vysokou úroveň ochrany oznamovatelů porušování práva Unie napříč všemi členskými státy. Čtvrtá kapitola této práce se pak zaměřuje na stávající právní úpravu ochrany oznamovatelů v českém právním řádu a hodnocení její dostatečnosti, a rozebírá vybrané aspekty dvou návrhů transpozičního zákona. Jedná se o návrh z dílny Ministerstva spravedlnosti a návrh poslanecký, které byly do legislativního procesu předloženy v červnu a v červenci letošního roku.

1 Ochrana oznamovatelů škodlivých jednání obecně

Právní úprava oznamování škodlivých jednání je považována za jeden ze stěžejních institutů boje proti korupci, a jako taková pod ně bývá často podřazována.¹ Nejinak je tomu i v kontextu českého právního řádu.² Jedná se o kombinaci mnoha faktorů, jimiž jsou zejména pozornost mezinárodních či neziskových organizací v posledních letech věnovaná probíhajícím implementacím nových pravidel, ale také politická nestabilita, nebo média, jež si uvědomují, že pro ně oznamovatelé mohou představovat cenný zdroj informací, které narůstající zájem o problematiku právě ochrany oznamovatelů podporují. Ačkoliv není sporu o tom, že spolu boj proti korupci a oznamování škodlivých jednání bezpochyby souvisejí, v této souvislosti bývá oznamování jakožto prostředek včasného varování skloňováno nejčastěji. Otázkou zůstává, zda omezováním výhradně na oblast potírání korupce nedochází ke znevažování jeho celospolečenského významu. Aby však bylo možné podobné úvahy na téma ochrany oznamovatelů škodlivých jednání rozvíjet dále, je třeba nejprve pozornost zaměřit na samotný pojem oznamování škodlivého jednání – whistleblowing.

1.1 K vymezení pojmů oznamování a oznamovatel

Whistleblowing je pojem, který se ve světě vžil pro praxi, kterou lze definovat různými způsoby. Samotný termín je odvozen z anglického: „*to blow the whistle*“, což lze do češtiny doslovně přeložit jako „*zapískat na píšťalku*“. Toto slovní spojení má v přeneseném slova smyslu vzbuzovat představu hlasitého zvuku vydávaného píšťalkou sloužícího jako upozornění na blížící se nebezpečí, nebo naopak jako signál pro přilákání pozornosti ostatních zúčastněných na chování, které v rámci hry představuje nesoulad s obecně přijímanými pravidly. Ačkoliv pojem evokuje akci, která stejně jako hvizd píšťalky probíhá v jediném časovém okamžiku, tato asociace mnohdy ne vždy plně odpovídá realitě. Proces oznamování je třeba vnímat komplexně, neboť bývá mnohdy složen z dílčích kroků, a kromě dotyčného, jenž obrazně na píšťalku píská,

¹ Výzkumy pravidelně dokazují, že takových opatření je třeba. Např. z šetření Global Fraud Survey pro rok 2018 prováděného společností EY vyplynulo, že více než polovina tuzemských respondentů, zástupců z řad nejvyššího managementu společností, se domnívá, že korupce je v rámci České republiky velmi rozšířeným fenoménem. Z výzkumu vyplývá také zajímavý fakt, že ačkoliv čeští manažeři v korupci spatřují pro své podnikání určité riziko, až 60 % z nich by se k ní neváhalo v zájmu získání zakázky uchýlit. *Čeští i slovenští manažeři mezi nejhoršími na světě v tolerování korupčních praktik* [online]. 2019 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.ey.com/cz/cs/newsroom/news-releases/2018-pruzkum-ey--cesti-i-slovensti-manazeri-mezí-nejhorsimi-na-svete-v-tolerovani-korupcnih-praktik>.

² *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022* [online]. 2018 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/>.

se na něm podílejí i další osoby.³ Nicméně pro něj se, jakožto pro stěžejního hybatele celého procesu, později vžilo označení whistleblower – oznamovatel.

Dle Blackova Právnického slovníku lze whistleblowera označit jako informátora, oznamovatele, udavače, práškače. Zaměstnance, který se nechce zapojit, nebo který ohlásí nezákonnou či protiprávní činnost svého zaměstnavatele nebo spolupracovníků.⁴ V závislosti na úhlu pohledu může v extrémních případech pro jednoho představovat hrdinu, zatímco pro druhého zrádce, což je však dáno samotnou podstatou činnosti. S tímto v českém právním prostředí bezprostředně souvisí i problematika překladu shora uvedených termínů whistleblower a whistleblowing, která působila a dodnes působí nemalé obtíže jednotlivcům jak ze strany laické, tak odborné veřejnosti. Často jsme svědky roztříštěnosti a nekoncepčního užívání terminologie, kdy pojmy buď jednoduše zůstávají nepřeloženy⁵, případně variace jejich překladů čelí vlnám kritiky, neboť v mnohých dokonce budí mylné zdání, že dotyčný oznamovatel na pracovišti pod heslem „žalovat se nemá, ale hlásit se to musí“ předmětné informace záměrně vyhledával od počátku s úmyslem učinit o nich oznámení.⁶ V takovém prostředí proces posunu mínění společnosti směrem k pojetí oznamování škodlivého jednání jakožto hodnotného nástroje v boji proti kriminalitě, porušování pracovněprávních předpisů a dalším formám nezákonných nebo nekalých praktik probíhá neskoro. Autorka této práce se však domnívá, že neutrální pojem oznamovatel a oznamování, který se v posledních letech pro jednání popsané v následujících odstavcích vžil, dostatečně vystihuje jeho podstatu v zásadě bez negativních konotací.

Jak vyplývá z výše uvedené definice, první podstatnou skutečností je, že se v případě oznamovatele jedná nejčastěji o zaměstnance. Což je poměrně logické, neboť kdo jiný by měl mít k informacím o nestandardním dění, k němuž na pracovišti dochází, přístup jako první než právě ta osoba, která na něm buď přímo působí, nebo je s ním v důsledku plnění svých pracovních povinností v úzkém kontaktu. Druhou podstatnou skutečností je, že ačkoliv dotyčný

³ V úvahu přicházejí osoby, které ve spolupráci s oznamovatelem např. opatřují důkazy nebo potvrzují jim zjištěné závěry. ELLISTON, Frederick A. Anonymity and Whistleblowing. *Journal of Business Ethics* [online]. 1982, vol. 1, str. 167–177 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/BF00382768>.

⁴ BLACK, Henry Campbell. *Blackův právnický slovník*. 2. svazek, str. 1453.

⁵ Viz § 34 odst. 2 již zrušené vyhlášky České národní banky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelnic a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je whistleblowing definován jako: „mechanismus sdělování významných obav zaměstnanců ohledně funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému mimo běžné informační toky (whistle-blowing).“

⁶ Někteří autoři udávají, že souvislost lze spatřovat i v historii země značně ovlivněné totalitními režimy. Viz např. PAVLIŠOVÁ, Radka a kol. *Whistleblowing není donasečství Příručka nejen pro oznamovatele* [online]. 2015, str. 9 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/whistleblowing-neni-donasecstvi-prirucka-nejen-pro-oznamovatele/>.

zaměstnanec sezná, že na pracovišti dochází, a nyní ponechme stranou, zda vlivem korupce, podvodu, profesního pochybení kolegů či nadřízených, nebo nedbalosti, k určitému škodlivému jednání, nemá ve svých rukou prostředky, kterými by mohl nápravu zjednat osobně.⁷ Oznámení subjektům, které se mohou záležitostmi zabývat, proto bývá často jediným možným prostředkem nápravy.

V praxi se obecně podle způsobu provedení oznámení rozlišují tři druhy: vnitřní (neboli interní) oznamování, vnější (neboli externí) oznamování a tzv. zveřejňování, přičemž každý z postupů s sebou přináší určité výhody i nevýhody.⁸

V případě korektně nastavených pravidel vnitřního oznamování jsou záležitosti týkající se oznamovaného škodlivého jednání řešeny na úrovni subjektu, v rámci něhož oznamovatel působí, pomocí procesu nastaveného takovým způsobem, který bude oznamovateli dostupný a zaručí mu možnost učinit oznámení důvěrně či zcela anonymně. Příkladem může být oznámení učiněné nadřízenému, vedoucímu oddělení nebo členu představenstva subjektu. Předností tohoto způsobu provedení oznámení je možnost reagovat na oznámení uvnitř subjektu svižně, vysvětlit případná nedorozumění, a zároveň oznámení utajit před osobami stojícími mimo organizační strukturu subjektu. To může být z hlediska subjektu vnímáno jako nepopiratelná výhoda, avšak z hlediska omezených možností dohledu orgány veřejné moci nebo veřejností nad jeho činností jako poměrně zásadní nevýhoda.

Při oznamování za využití externích kanálů naopak dochází k vynášení interních informací vně tohoto subjektu. V ideálním případě by mělo představovat spíše výjimku z pravidla, krajní možnost, ke které se oznamovatel uchýlí, pokud mu nastavený proces vnitřního oznámení neposkytuje dostatečné záruky ochrany, nebo se nejeví být dostatečně účinným.⁹ Obecně se jím míní především oznámení učiněné vůči orgánům veřejné moci, jmenovitě vůči orgánům činným v trestním řízení, správním orgánům příslušným k vedení řízení o přestupcích,

⁷ MICELI, Marcia. P. a NEAR, Janet, P. Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics* [online]. 1985, vol. 4, str. 1–16 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/BF00382668>.

⁸ Podrobněji k nim a k jednotlivým příjemcům oznámení viz MOBERLY, Richard. Nezapomínejme na příjemce. *Sborník k mezinárodní konferenci, Výzva pro Českou republiku: Whistleblowing jako ochrana finančních zájmů občanů EU* [online]. 2015, str. 25 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/sbornik_konference.pdf.

⁹ Z principu subsidiarity externího oznamování vůči internímu vychází rovněž judikatura ESLP. Výslovně byl zakotven i ve čl. 13 původního návrhu Směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie. Jednou z podmínek pro příznání ochrany osoby podávající oznámení externě bylo využít nejprve dostupných interních kanálů. V průběhu legislativního procesu však byly oba postupy postaveny na roveň, přičemž však z formulace preambule i samotného textu Směrnice je patrné, že preferovanými zůstávají i nadále interní oznamovací kanály.

nebo subjektům zřízeným specificky k tomuto účelu. V porovnání s interními oznamovacími kanály je výhodou podnětů učiněných prostřednictvím nezávislého orgánu vyšší míra transparentnosti při prošetřování podnětů. Pro subjekt je však náročnější z hlediska vynaložených nákladů, ať už finančních či personálních. Zároveň dochází k tomu, že s ryze interními informacemi disponuje třetí strana.

Hovoří-li se o zveřejňování, nejčastěji se jím míní případy zapojení investigativních novinářů při zprostředkování informací veřejnosti.¹⁰

Při oznamování nemusí jít výhradně o činnosti nezákonné či protiprávní. Rozšířeným omylem bývá přesvědčení, že se oznamování týká pouze případů zahrnujících jen ta nejzávažnější pochybení, jejichž následkem jsou velké finanční ztráty či jiná závažná poškození veřejného zájmu.¹¹ Ve skutečnosti může jít o jakýkoliv druh jednání, které je rovněž v rozporu s dobrými mravy, morálkou, nebo politikou či strategií dané entity.¹²

Příklady konkrétních jednání uvádí ve své studii *Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the EU*¹³ mezinárodní nevládní organizace Transparency International, zabývající se mimo jiné tématy jako boj proti korupci a whistleblowing. V ní je definován jako: „zveřejnění nebo nahlášení informací o nekalém jednání, které zahrnuje korupci, trestné činy, porušení zákonných povinností, justiční omyly, ohrožení zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí, zneužití pravomocí, neoprávněné použití veřejných

¹⁰ Do popředí pozornosti široké veřejnosti se toto spojení dostalo zejména díky Carlu Bernsteinovi a Bobu Woodwardovi, jejichž série reportáží pro The Washington Post o aféře Watergate v 70. letech 20. století je dodnes mnohými považována za největší kauzu v dějinách žurnalistiky. Identitu svého zdroje, oznamovatele, kterému po více než 30 let svět přezdíval *Deep Throat*, byli odhodláni i přes četné spekulace nevyzradit do jeho smrti nebo do doby, než se sám rozhodne z anonymity vystoupit. K tomu došlo až v roce 2005 v reportáži pro magazín *Vanity Fair*, z níž vyplynulo, že oním tajemným zdrojem informací byl Mark Felt, bývalý agent FBI. O'CONNOR, John D. "I'M THE GUY THEY CALLED DEEP THROAT". *Vanity Fair* [online]. 2005 [cit. 7. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.vanityfair.com/news/politics/2005/07/deepthroat200507#>.

¹¹ Veřejný zájem patří do skupiny tzv. neurčitých právních pojmů. Jeho obsah není i přes četné zmínky napříč českým právním řádem výslovně vymezen. ÚS či NSS však bylo judikováno, že veřejný zájem je třeba nalézat v procesu rozhodování o určité otázce, a to na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů a nesmí být v rozporu s platnými právními předpisy, přičemž lze dovodit, že jde o takový zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku. Nálezy ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 24/04, či rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003. Konkrétně v případech oznamování škodlivých jednání mohou přicházet v úvahu např. veřejný zájem na ochraně zdraví, životního prostředí, nebo řádného hospodaření s veřejnými prostředky při zadávání veřejných zakázek.

¹² PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub. *Whistleblowing. Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, sv. č. 7–8, str. 19–25.

¹³ WORTH, Mark. *Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the EU* [online]. Transparency international, 2013, str. 6 [cit. 30. 10. 2019]. Dostupné z: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

*prostředků nebo veřejného majetku, závažné případy plýtvání prostředky nebo špatného hospodaření, střety zájmů a veškerou činnost sloužící k pokrytí vyjmenovaných typů jednání“.*¹⁴

Oznamovatel nicméně nemusí být jen zaměstnancem, ať už ve veřejném nebo v soukromém sektoru. Za oznamovatele lze považovat i osoby stojící mimo tradiční zaměstnanecký poměr, a to nehledě na povahu činností, které vykonávají, nebo zda jsou tyto činnosti vykonávány za úplatu či nikoliv. Typicky se může jednat o bývalé zaměstnance, případně o stážisty, brigádníky či dobrovolníky.¹⁵ Přesto se tito všichni vyznačují společným rysem. Jakožto oznamovatelé disponující interními informacemi o škodlivém jednání probíhajícím na pracovišti či půdě organizace, v jejímž rámci působí či působili, tyto informace uveřejnili, a na základě tohoto oznámení jim hrozí odvetné opatření.

1.2 K odvetným opatřením proti oznamovatelům škodlivých jednání

Zejména v této fázi přicházejí na řadu úvahy o ochraně oznamovatelů. Už tak rozhodování, zda škodlivé jednání probíhající na pracovišti oznámit či nikoliv, provázejí složitá etická dilemata, a potenciální oznamovatelé se ocitají v nezáviděníhodné situaci. Na jedné straně stojí povinnost loajality zaměstnance vůči zaměstnavateli,¹⁶ případně člena korporace vůči této korporaci,¹⁷ na straně druhé svědomí jednotlivce, a společně s ním ochrana veřejného zájmu a společnosti. Odvetná opatření mohou být představována sankcemi nejrůznějšího charakteru, a právě obavy z nich jsou jednou z nejčastějších příčin, proč se potenciální oznamovatelé drží zpět. Ať už jde o strach z odsouzení ze strany veřejnosti, je-li brána v úvahu možná medializace případu, nadřízených, kolegů či těch nejbližších, nebo obavy ze ztráty zaměstnání, snížení mzdy, přeřazení na jinou pracovní pozici, či disciplinárních opatření, o nichž oznamovatelé často hovoří, a to i přes výslovně zakotvený zákaz diskriminace či výpovědi z jiného než zákonem stanoveného důvodu. V krajním případě se může jednat i o obavy z trestního stíhání či o život

¹⁴ Tamtéž. Převzato z českého překladu studie v PAVLIŠOVÁ, Radka a kol. *Whistleblowing není donašečství Příručka nejen pro oznamovatele* [online]. 2015, str. 1 [cit. 30. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/whistleblowing-neni-donasecstvi-prirucka-nejen-pro-oznamovatele/>.

¹⁵ Tamtéž, str. 6.

¹⁶ Samotný pojem loajality ZP neuvádí. Nicméně pod lojalitou lze obecně rozumět povinnosti uvedené v § 301 ZP. V kontextu oznamování škodlivých jednání pak zejména povinnost uvedená v písm. d) předmětného ustanovení, podle něhož je zaměstnanec povinen „*nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele*“, což může znamenat i povinnost nečinít oznámení o škodlivých jednáních na pracovišti. Posuzováním otázky loajality zaměstnance a ochrany veřejného zájmu se dvakrát zabýval ÚS ve věci zaměstnanců Čistírny odpadních vod Velké Pavlovice ve svých nálezech ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12, a ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2449/15.

¹⁷ Viz § 212 odst. 1 OZ: „*Přijetím členství v korporaci se člen vůči ní zavazuje chovat se čestně a zachovávat její vnitřní řád.*“

vlastní a osob blízkých. Svou roli v nechuti učinit podobné oznámení mohou mimo jiné sehrát i předcházející negativní zkušenosti při jednání s policií, úřady či soudy.¹⁸

Jak již bylo uvedeno výše, oznamovatelé jsou si dobře vědomi, že na jejich pracovišti dochází k nestandardnímu jednání. Avšak prostředek nápravy se nachází mimo sféru jejich vlivu. Naopak ti, kteří jsou povinni situaci svým zásahem napravit, buď nejsou schopni, nebo ochotni tak učinit.¹⁹ Oznamovatelé jsou pak utvrzováni v přesvědčení, že takové jednání je naprosto normální, a dokonce na ně může být vytvářen nátlak, aby událostem na pracovišti navzdory vlastnímu přesvědčení ponechávali volný průběh.²⁰ Oznámení subjektům, které se mohou problémem zabývat, pak mnohdy zůstává jediným možným prostředkem, jak uvedenému jednání zabránit. Nicméně bez spolehlivých záruk poskytujících ochranu potenciálním oznamovatelům před co největším možným množstvím odvetných opatření, ať už v průběhu procesu oznamování či bezprostředně po něm, nelze o skutečně funkčních mechanismech pro oznamování škodlivých jednání uvažovat.

1.3 Historie oznamování škodlivého jednání – whistleblowingu

V porovnání s ostatními tradičními odvětvími práva by se oznamování škodlivého jednání, a s ním související ochrana oznamovatelů, dalo považovat za právní odvětví, které vzniklo relativně nedávno. Jedním z prvních zákonů, který zakotvil jeho úpravu do právního

¹⁸ V odpovědi na otázku, zda by „na píšťalku zapískala“ znovu, pokud by se ocitla v podobné situaci opakovaně, Maria Efimova uvedla následující: „*Ne. Problém ale spočívá v tom, že pokud má potenciální oznamovatel ‚normální‘ svědomí a smysl pro to, co je a co není správné, nemá jinou možnost, než udělat správnou věc a protiprávní jednání nahlásit. Rozhodně bych nikomu nedoporučovala to udělat. Ale pak by za mě hovořil zdravý rozum, nikoli mé přesvědčení.*“ (překlad byl proveden autorkou práce) Bývalá zaměstnankyně maltské Pilatus Bank upozornila na podezřelé machinace s finančními prostředky banky, což mělo za následek zahájení vyšetřování, v jehož závěru (listopad roku 2018) byla Evropskou centrální bankou bance Pilatus Bank odebrána bankovní licence. V současné době se banka domáhá zrušení uvedeného rozhodnutí (pod označením T-27/19). Whistleblowerprotection.eu. *No two whistleblower stories are the same* [online]. [Cit. 3. 11. 2019]. Dostupné z: <https://whistleblowerprotection.eu/personal-stories/>.

¹⁹ „*Odvětil mi, že to dělá třicet let, že to jinak dělat nebude a že na nás nikdo nepřijde,*“ uvedl v rozhovoru pro Českou televizi Jaroslav Hornof, námořník, který natočil vypouštění nebezpečného odpadu z nákladní lodi Marguerita do oceánu. Podobná prohlášení se v případech oznamovatelů škodlivých jednání nevyskytují ojediněle. ČT24.cz. „*Nevěřil jsem, že je to dnes možné,*“ říká námořník, který upozornil na znečišťování oceánu. *Může dostat odměnu whistleblowera* [online]. 30. 10. 2018 [cit. 3. 11. 2019]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2637137-neveril-jsem-ze-je-dnes-mozne-rika-namornik-ktery-upozornil-na-zneucistovani-oceanu-muze>.

²⁰ „*Samozřejmě cítíte potřebu o tom mluvit, jenže čím častěji o tom mluvíte, tím více jste ignorováni a ujišťováni, že jednání nepředstavuje problém. Dokud si nakonec uvědomíte, že o tomhle by měla rozhodovat veřejnost, nikoli osoba najatá vládou,*“ (překlad byl proveden autorkou práce) uvedl v rozhovoru pro The Guardian Edward Snowden, oznamovatel, který stojí za odhalením informací o masivním rozsahu sledování soukromé komunikace osob americkou Národní bezpečnostní agenturou. The Guardian. *NSA whistleblower Edward Snowden: 'I don't want to live in a society that does these sort of things'* [online]. 9. 7. 2013 [cit. 3. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=0hLjuVyIIrs>.

řádu, je několikrát pozměňovaný, avšak dodnes účinný americký federální zákon z roku 1863, nazývaný False Claims Act.²¹

Tento zákon, ačkoliv byl původně vydaný v reakci na nekontrolovatelné podvody páchané na armádě Spojených států v průběhu americké občanské války, je dodnes považován za jeden z velmi účinných nástrojů v boji proti klamavým a podvodným praktikám páchaným proti federální vládě.²²

V kontextu oznamování škodlivých jednání je stěžejní součástí tohoto zákona ustanovení o *qui tam* žalobách.²³ Toto ustanovení umožňuje soukromým osobám, dozvědí-li se o podvodech, které mají za následek finanční ztrátu ve veřejné sféře, podat jménem vlády Spojených států žalobu. Vláda má možnost se k žalobě připojit, nicméně soukromá osoba může ve sporu pokračovat navzdory faktu, že se vláda rozhodne k žalobě nepřipojit. Jako motivace k oznamování nekalých praktik a zároveň jako určitá kompenzace za podstoupené riziko slouží finanční odměna, která oznamovateli náleží v případě, že je jeho žaloba úspěšná. Výše odměny je odstupňována v závislosti na tom, zda se vláda k žalobě připojí, a to až do výše 30% vymáhané částky.

Ve světle ústavní krize ve Spojených státech vyvolané v 70. letech 20. století aférou Watergate, jež vedla k rezignaci amerického prezidenta Nixona, byl v roce 1978 vydán zákon Civil Service Reform Act. Tento zákon provedl rozsáhlou reformu státní služby, a poprvé v něm byl zakotven princip ochrany oznamovatelů škodlivých jednání před odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatele. Ustanovení tohoto zákona byla později ještě podrobněji rozvedena

²¹ The False Claims Act (FCA), 31 U.S.C. §§ 3729–3733 [online]. [Cit. 3. 11. 2019]. Dostupné z: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf.

²² Během ní byli armádě dodáváni chromí koně namísto zdravých, dřevěné piliny namísto střelného prachu, či dokonce závadné zbraně a další materiál ohrožující vojáky na zdraví a životě. Stejně jako se změnila doba, změnily se i praktiky, nicméně základní princip podvodů zůstává stejný. Namísto chromých koní si lze představit fakturování zboží, které nikdy nebylo dodáno, a služeb, které nikdy nebyly provedeny, dvojité fakturování za jednou uskutečněnou dodávku zboží či služby, vykazování práce zaměstnanci, kteří se na výrobě či poskytování služby nikterak nepodíleli, podvody při získávání veřejných zakázek a mnoho dalších. K přetrvávající důležitosti False Claims Act viz zprávu vydanou Ministerstvem spravedlnosti Spojených států amerických, jejíž přílohou jsou i statistiky vymáhaných částek za uplynulé roky prostřednictvím *qui tam* žalob. The US Department of Justice. *Justice Department Recovers Over \$2.8 Billion from False Claims Act Cases in Fiscal Year 2018* [online]. 21. 12. 2018 [cit. 20. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-28-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2018>.

²³ Jedná se o tradiční institut anglického práva, později přenesený do Spojených států amerických, který obdobným způsobem, jakým funguje proces nastavený v zákoně False Claims Act, slouží k vymáhání široké škály nároků. Výraz samotný pochází ze zkráceného latinského sousloví: „*Qui tam pro domino rege quam pro si ipso in hac parte sequitur*,“ v překladu: „*Kdo se soudí za krále, soudí se i za sebe*.“ Whistleblowersinternational.com. *Whistleblowing History Overview* [online]. [Cit. 20. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.whistleblowersinternational.com/what-is-whistleblowing/history/>.

zákonem Whistleblower Protection Act z roku 1989. Oba zákony se však, co se ochrany před odvetnými opatřeními zaměstnavatele, dosud vztahovaly pouze na federální zaměstnance.²⁴

Další zlom přišel v roce 2002, v němž byl po sérii rozsáhlých finančních skandálů týkajících se několika mezinárodních společností²⁵ vydán federální zákon Sarbanes-Oxley Act. Tento zákon podstatně rozšířil rozsah ochrany oznamovatelů, a to i na soukromý sektor. V zájmu zvýšení důvěry investorů ve společnosti tento zákon ukládá vybraným podnikatelským subjektům, jimiž jsou americké veřejné společnosti, jejich pobočky a neamerické společnosti kotované na amerických trzích s cennými papíry, povinnost podniknout kroky vedoucí ke zvýšení transparentnosti účetních dokumentů. Jedním z opatření je právě povinnost zavést ve společnosti vnitřní oznamovací mechanismy pro případné oznamovatele.²⁶ Vzhledem k široce definovanému okruhu adresátů se tento zákon dotkl i velkého množství společností, jejichž pobočky sídlí na území Evropské unie, a rovněž vyvolal otázky ohledně jeho slučitelnosti s unijními předpisy, zejména v oblasti ochrany osobních údajů.²⁷

V současné době se v jednotlivých státech napříč kontinenty objevují nejrůznější modely řešení problematiky právního zakotvení ochrany oznamovatelů škodlivého jednání do jejich právních řádů.²⁸ Americkou legislativu, společně s britským Public Interest Disclosure Act z roku 1998, který rovněž stanovuje ochranu osobám, které uveřejní informace ve veřejném zájmu, však Rada Evropy svým členským státům výslovně dává za vzor jako právní úpravu „s celosvětově uspokojujivými výsledky“.²⁹

²⁴ VAUGN, Robert. *Whistleblower Protection and the Challenge to Public Employment Law* [online]. American University, WCL Research Paper No. 09-02. 25. 2. 2009 [cit. 21. 12. 2019]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=1346058>.

²⁵ Jednalo se zejména o Enron Corporation, Tyco International plc, a WorldCom, které byly do té doby na základě svých, nutno dodat, že upravených, účetních výkazů považovány za stabilní a prosperující společnosti.

²⁶ Sarbanes-Oxley Act, čl. 301 odst. 4. Ve svém čl. 806 rovněž obsahuje ustanovení na ochranu zaměstnanců společností, kteří předloží důkazy o podvodu.

²⁷ Viz např. Stanovisko WP 29 č. 1/2006 k problematice užívání právních předpisů EU o ochraně údajů na vnitřní postupy oznamování podezření z protiprávního jednání (whistleblowing) v oblasti účetnictví, vnitřních účetních kontrol, záležitostí auditu, boje proti úplatkářství a trestné činnosti v bankovním a finančním sektoru ze dne 1. 2. 2006 [online]. 2006 [cit. 20. 12. 2019]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2006/wp117_cs.pdf.

²⁸ Pro více informací o jednotlivých modelech viz OECD. *G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers, Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation* [online]. 2011 [cit. 21. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>. CHALOUAT, Iheb, CARRIÓN-CRESPO, Carlos a LICATA, Margherita. *Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors* [online]. 2019 [cit. 21. 12. 2019]. Dostupné z: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_718048.pdf.

²⁹ Viz zprávu Výboru pro právní záležitosti a lidská práva o ochraně oznamovatelů. OMTZIGT, Pieter. *The protection of "whistle-blowers"* [online]. The Council of Europe, 14. 9. 2009, str. 6 [cit. 20. 12. 2019].

1.4 Proč chránit oznamovatele?

Je nesporné, že škodlivá jednání, ke kterým na pracovištích dochází, mohou být nejrůznější povahy. Rovněž k nim může docházet v jakékoliv organizaci, nehledě na její velikost, důležitost nebo povahu činností, které vykonává. Může při nich docházet ke škodám, ohrožování či poškozování zákonem chráněných zájmů, které mají dopad nejen na dotčené jednotlivce a organizace, ale mohou mít odpad rovněž na celou společnost. Čím dříve je na podobné jednání upozorněno, tím větší existuje pravděpodobnost, že bude následky škodlivého jednání možné úplně odvrátit či alespoň zcela nebo zčásti napravit.

Dalo by se namítnout, že v úvahu přichází celá řada způsobů, jakými byly v minulosti nekalé praktiky a škodlivá jednání odhalovány. A to i bez přičinění oznamovatelů. Proč tedy v posledních letech vyvstala potřeba nového legislativního rámce, který by měl oznamovatelům zajistit speciální ochranu?

Jak bylo uvedeno výše, jedním ze znaků, který charakterizuje oznamovatele, je fakt, že se jedná o osobu, která v důsledku plnění svých pracovních povinností na pracovišti působí. Mnohdy se proto o nekalých praktikách dozvídá bezprostředně, záhy po tom, co k nim dojde. Právě takoví oznamovatelé mohou hrát stěžejní roli v případech, ve kterých by jinak k odhalení těchto praktik došlo buď později, jen s vynaložením nemalého úsilí a nezanedbatelných prostředků, avšak s mnohem větší pravděpodobností by nedošlo vůbec. V prostředí, ve kterém oznamování škodlivých jednání není chráněno, pak pravděpodobnost jejich výskytu roste.

Motivace oznamovatelů se různí případ od případu. Ať už je představována finanční odměnou nebo touhou být prospěšný a udělat takřikajíc správnou věc, s oznámením je pro oznamovatele vždy spojeno určité riziko, že bude vystaven odvetným opatřením ze strany zaměstnavatele. Příběhy jednotlivých oznamovatelů jsou natolik různorodé, že nelze s určitou jistotou předpovědět, zda, kdy a za jakých okolností se který jedinec dostane do situace, ve které bude muset řešit obdobné osobní dilema, a ať už se rozhodne jakkoliv, nést na svých bedrech veškeré důsledky z něj vyplývající. Spolehlivé záruky ochrany proti odvetným opatřením však mohou k jednání povzbudit i ty oznamovatele, kteří by se jinak rozhodli toto riziko nepodstupovat.

2 Ochrana oznamovatelů ve světle mezinárodních závazků

Ochrana oznamovatelů škodlivého jednání není tématem, které by se České republiky dotýkalo pouze okrajově. Dosud však nebyl zaveden žádný jednotný mezinárodní standard. Zakotvení příslušné právní úpravy nastavující normativní rámec pro chráněné oznamování je tak podporováno či přímo vyžadováno celou řadou mezinárodních dokumentů, jimiž je Česká republika vázána, nebo organizací, jejichž členem Česká republika je. Těm nejvýznamnějším z nich se bude věnovat tato kapitola.

2.1 Mezinárodní úmluvy týkající se ochrany oznamovatelů

Jedním ze stěžejních dokumentů obsahujících požadavek na zavedení ochrany oznamovatelů škodlivých jednání je Úmluva OSN proti korupci z roku 2003.³⁰ Účelem této úmluvy je efektivně prosazovat a posilovat opatření k prevenci a potírání korupce, a tak usnadňovat a podporovat mezinárodní spolupráci při potírání korupce.

Úmluva definuje oznamovatele jako jakoukoli osobu, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto úmluvou.³¹

Podle čl. 8 úmluvy, který upravuje pravidla chování pro veřejné činitele, každá smluvní strana „v souladu se základními zásadami svého vnitrostátního práva rovněž uváže zavedení opatření a systémů k usnadnění ohlašování případů korupce prostřednictvím veřejných činitelů příslušným úřadům, když se dozví o takových případech při výkonu svých funkcí.“ Ve svém čl. 31 ukládá smluvním stranám, aby přijaly „odpovídající opatření, aby veřejnosti byly známy relevantní orgány pro boj proti korupci, uvedené v této Úmluvě, a tam, kde je to vhodné umožní přístup k takovým orgánům, k podávání hlášení, včetně anonymních, jakýchkoli událostí, jež by se mohly považovat za zakládající trestný čin stanovený v souladu s touto Úmluvou.“ Z hlediska ochrany oznamovatelů jsou stěžejní čl. 32, který řeší ochranu svědků a znalců, kteří podají svědectví v souvislosti s trestnými činy stanovenými v souladu s úmluvou, a čl. 33, na základě kterého každá smluvní strana „zváží, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobou, která v

³⁰ Úmluva byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv sdělením MZV č. 105/2013.

³¹ Čl. 33 této Úmluvy.

dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou.“

Problematikou ochrany oznamovatelů se aktivně zabývá také OECD, jejímž členem je Česká republika od roku 1995. Kromě obecných pokynů doporučujícího charakteru³² za tímto účelem vydala opakovaně rovněž i výzvu konkrétně pro Českou republiku k bezodkladnému zakotvení právního rámce na ochranu oznamovatelů.³³

Ani Rada Evropy v prosazování práv oznamovatelů nezůstává pozadu. Vzhledem k potřebě podpory přijímání vnitrostátních pravidel pro ochranu oznamovatelů v jednotlivých členských státech založených na souboru společných principů byly na její půdě pro oblast chráněného oznamování přijaty dvě sčtení úmluvy – Trestněprávní úmluva o korupci a Občanskoprávní úmluva o korupci. Obě úmluvy ukládají smluvním stranám povinnost zavést do svých vnitrostátních právních rádu taková legislativní opatření, jimiž bude zajištená přiměřená a účinná ochrana oznamovatelů úmluvou specifikovaných trestných činů, dále těch osob, které jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení, a svědků, kteří poskytli o těchto trestných činech svědectví,³⁴ nebo jimiž bude zajištená přiměřená ochrana proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce, a tato svá podezření v dobré víře oznámili odpovědným subjektům či úřadům.³⁵

³² Jedná se o *Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions (Anti-Bribery Convention)* z roku 2007, jež obsahuje principy etiky ve veřejné službě, a na jejíž revizi v současné době pracuje pracovní skupina (očekává se její předložení v průběhu roku 2020), *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (Anti-Bribery Recommendation)* z roku 2009; *Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials* z roku 2009, a *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance* z roku 2010. Přehled zmíněných dokumentů je dostupný z: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>. Zajímavou publikací vydanou OECD je také kompendium shrnující právní úpravu a dobrou praxi týkající se ochrany oznamovatelů v rámci států skupiny G20. OECD. *G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers, Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation* [online]. 2011 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>.

³³ Viz report k implementaci Anti-Bribery Convention a Anti-Bribery Recommendation. OECD. *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Czech Republic* [online]. 2013 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupný z: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>. A následný report o zohlednění doporučení obsažených v původním reportu z roku 2013. OECD. *Czech Republic: Follow-up to the Phase 3 Report & Recommendations* [online]. 2015 [cit. 29. 10. 2019]. Dostupný z: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Czech-Republic-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>.

³⁴ Čl. 22 Trestněprávní úmluvy o korupci, přičemž důvodová zpráva k úmluvě v bodě 111 výslovně uvádí, že se pojem svědek taktéž vztahuje i na oznamovatele. Úmluva byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv sdělením MZV č. 43/2009.

³⁵ Čl. 9 Občanskoprávní úmluvy o korupci. Úmluva byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv sdělením MZV č. 3/2004.

V roce 1999 zřídila Skupinu států proti korupci (GRECO), jakožto orgán dohledu nad implementací principů zakotvených v obou uvedených úmluvách a jejich prováděním jednotlivými smluvními státy.³⁶

Dalšími neméně významnými dokumenty jsou Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010),³⁷ Doporučení Rady Evropy 1916 (2010)³⁸ a Doporučení Rady Evropy CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů z roku 2014.³⁹ Zejména poslední jmenované, ačkoliv se jedná, jak z jeho názvu vyplývá, o pouhé doporučení, je z hlediska ochrany oznamovatelů klíčové nejen svým rozsahem, ale i významem. Nemá představovat pouhé politické prohlášení či se omezovat na deklaraci obecných zásad. Zatímco část členských států Rady Evropy komplexním legislativním rámcem zakotvujícím ochranu oznamovatelů, ať už přímo nebo nepřímo, disponuje, většina států dosud podobnou právní úpravu postrádá. A právě tento dokument má poskytnout národním zákonodárcům, jejich občanům a neziskovým organizacím, které v nich působí, praktickou rukověť k tomu, jak k utváření právního rámce na ochranu oznamovatelů přistupovat.⁴⁰ Obsahuje celkem 29 zásad, kterými se mají členské státy řídit při pozměňování stávajících právních předpisů nebo při zavádění zcela nových pravidel tak, aby odpovídaly nejnovějším poznatkům a aktuální judikatuře, přičemž jednotlivé zásady jsou ještě podrobněji vysvětleny v důvodové zprávě, která je součástí doporučení. Společně s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) představuje jedno ze dvou hlavních východisek pro novou unijní Směrnici o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie.⁴¹

³⁶ Česká republika je členem GRECO od 8. 2. 2002.

³⁷ Parliamentary Assembly, the Council of Europe. *Resolution 1729 (2010)* [online]. 2010 [cit. 30. 10. 2019]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=17851&lang=en>.

³⁸ Parliamentary Assembly, the Council of Europe. *Recommendation 1916 (2010)* [online]. 2010 [cit. 30. 10. 2019]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17852&lang=en>.

³⁹ Committee of Ministers, the Council of Europe. *Recommendation CM/Rec(2014)7* [online]. 2014 [cit. 12. 5. 2020]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16807096c7>.

⁴⁰ Tamtéž, bod 27.

⁴¹ Viz např. doporučení pro rozsah věcné („*Ačkoli je záležitostí členského státu určit, co je pro účely provádění těchto zásad ve veřejném zájmu, vnitrostátní rámec by měl výslovně zahrnovat přinejmenším porušování zákona a lidských práv, ohrožení veřejného zdraví, bezpečnosti a životního prostředí.*“) a osobní působnosti („*Oznamovatelem může být jakákoliv osoba pracující ve veřejném nebo soukromém sektoru, bez ohledu na povahu jejího pracovního vztahu či zda je placená či nikoli. Vnitrostátní rámec by měl zahrnovat i ty osoby, jejichž pracovní vztah již skončil, případně ještě nezačal, pokud byly informace týkající se ohrožení nebo poškození veřejného zájmu získané během procesu nábory nebo jiného předšmluvních jednání. Na informace týkající se národní bezpečnosti, obrany, zpravodajských služeb, veřejného pořádku či mezinárodních vztahů se použije zvláštní režim. Těmito zásadami nejsou dotčena pravidla pro ochranu profesního tajemství.*“) pro legislativní rámec ochrany oznamovatelů vzhledem k finálnímu znění čl. 2 a 4 Směrnice. Překlady byly provedeny autorkou práce.

2.2 Rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva

Zásadní roli oznamovatelů v procesu odhalování škodlivých jednání uznal a později svou judikaturou rozvíjel rovněž ESLP. Z právního hlediska ji posuzuje jako jednu z dílčích součástí práva na svobodu projevu zaručeného čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (EÚLP). Ten stanoví, že „každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice,“ a že „výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“ Ačkoliv toto ustanovení oznamovatele neuvádí výslovně, v roce 2008 ESLP jeho dopad právě na oznamovatele dovedl v rozsudku Guja proti Moldavsku.

Guja proti Moldavsku⁴²

Již ve své dřívější rozhodovací praxi ESLP dovedl, že práva na svobodu projevu se obecně lze dovolávat v kontextu pracovněprávních vztahů.⁴³ Guja proti Moldavsku však představuje pro oblast oznamování škodlivého jednání klíčový rozsudek, neboť byl vůbec prvním případem, kterým se ESLP zabýval přímo právě zaměstnancem – oznamovatelem.

Skutkové okolnosti případu byly následující: po tom, co na základě intervence zástupce mluvčího moldavského parlamentu a dalších významných představitelů státu došlo ze strany nejvyššího státního zastupitelství k zastavení trestního stíhání čtyř policistů obviněných ze zneužití svých pravomocí, Iacob Guja, vedoucí tiskového oddělení moldavského nejvyššího státního zastupitelství, předal médiím dva dopisy, které tyto nepřípustné zásahy do nezávislosti státního zastupitelství prokazovaly.⁴⁴ Na základě toho byl pan Guja s odůvodněním, že se dopustil závažného porušení svých pracovních povinností, neboť oba dopisy byly označeny jako důvěrné, a tedy jejich předání médiím měla předcházet konzultace s nadřízeným pracovníkem,

⁴² Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2008 ve věci Guja proti Moldavsku, stížnost č. 14277/04.

⁴³ Rozsudek ESLP ze dne 26. 9. 1995 ve věci Vogtová proti Německu, stížnost č. 17851/91, nebo rozsudek ESLP ze dne 29. 2. 2000 ve věci Fuentes Bobo proti Španělsku, stížnost č. 39293/98.

⁴⁴ Guja proti Moldavsku, body 8–14.

případně s vedoucími pracovníky ostatních oddělení nejvyššího státního zastupitelství, ze svého zaměstnání propuštěn.⁴⁵

ESLP došel k závěru, že výpověď daná panu Gujovi představuje nepřipustný zásah do jeho práva na svobodu projevu ve smyslu čl. 10 odst. 2 EÚLP, a na základě uvedených skutkových okolností formuloval obecná kritéria, která je třeba i v budoucnu brát v úvahu při posuzování, zda lze podobný zásah do základních práv jednotlivce považovat za nezbytný v demokratické společnosti či nikoliv.⁴⁶

- 1) Předně ESLP v souladu s principem loajality zaměstnance zdůraznil, že zveřejnění informací o škodlivém jednání širší veřejnosti přichází v úvahu v těch případech, ve kterých vnitřní nástroje oznamování neplní svou funkci, nebo není-li možné jich využít vůbec.
- 2) Veřejný zájem⁴⁷ na zveřejnění informací musí převažovat nad zákonem uloženou povinností zachovávat mlčenlivost o těchto informacích. K tomu ESLP uvedl, že v demokratickém systému musí být jednání nebo opomenutí vlády podrobeny přísné kontrole nejen ze strany zákonodárce a justice, ale také kontrole ze strany médií a veřejnosti, přičemž zájem veřejnosti na získání informací může být v některých případech natolik silný, že převáží i oznamovateli zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti.
- 3) Oznamovatel je povinen v co nejvyšší možné míře ověřit přesnost informací o oznamovaných skutečnostech. Svoboda projevu s sebou nese rovněž i odpovědnost za sdělované informace. Každá osoba tedy musí pečlivě ověřit v tom rozsahu, v jakém jí to okolnosti dovolují, že jí zprostředkované informace jsou přesné a spolehlivé.
- 4) Zároveň je však třeba zohlednit závažnost potenciální újmy na straně zaměstnavatele či úřadu, ke které by zveřejněním informací došlo. V tomto případě bral soud v úvahu i fakt, že zaměstnavatel byl zároveň orgánem veřejné moci, a došel k závěru, že veřejný zájem na zveřejnění informací o tlaku vyvíjeném na státní zastupitelství ze strany vrcholných představitelů státu je v demokratické společnosti natolik důležitý, že

⁴⁵ Tamtéž, bod 21.

⁴⁶ Tamtéž, body 73–78.

⁴⁷ Viz rozsudek ESLP ze dne 25. 11. 1996 ve věci Wingrove proti Spojenému království, stížnost č. 17419/90, bod 58: „V případech, které se týkají veřejného zájmu, poskytuje Úmluva v pouze malý prostor pro omezení svobody projevu.“ Překlad byl proveden autorkou práce.

převažuje nad zájmem na zachování důvěry veřejnosti v nezávislost a politickou nestrannost státního zastupitelství.

- 5) Z hlediska ochrany oznamovatele je důležitá i jeho motivace. Obecně by měl oznamovatel jednat v dobré víře. Jeho pohnutku by neměly představovat úmysl způsobit zaměstnavateli škodu či vidina získání osobního, ať už majetkového či nemajetkového, prospěchu.
- 6) V neposlední řadě je rovněž třeba brát v úvahu charakter odvetného opatření uplatněného ze strany zaměstnavatele vůči oznamovateli.

Heinisch proti Německu⁴⁸

Z hlediska ochrany oznamovatelů představoval rozsudek Heinisch proti Německu další přelomové rozhodnutí. ESLP v tomto případě zdravotní sestry zaměstnané v soukromém zdravotnickém zařízení pro seniory, která o své místo přišla v důsledku upozorňování na nekalé praktiky ze strany zaměstnavatele, následkem kterých docházelo k ohrožení zdraví pacientů a falšování záznamů o poskytnuté zdravotnické péči,⁴⁹ došel k závěru, že ochranu oznamovatelů podle čl. 10 EÚLP a kritéria definovaná v případě Guja proti Moldavsku lze vztáhnout nejen na zaměstnance ve veřejném sektoru, přestože v jejich rámci se prvek loajality vůči zaměstnavateli projeví výrazněji, ale obecně rozšířit i na pracovněprávní vztahy v sektoru soukromém.⁵⁰

Bucur a Toma proti Rumunsku⁵¹

Rozsudek ESLP ve věci Bucur a Toma proti Rumunsku byl specifický v tom ohledu, že interní informace, které oznamovatel coby zaměstnanec oddělení dohledu nad telefonními komunikacemi rumunské zpravodajské služby vynesl do veřejného prostoru, byly označeny jako tajné. Konkrétně se jednalo o záznamy nezákonných telefonních odposlechlů velkého počtu novinářů, politiků a podnikatelů prováděné na příkaz ředitele zpravodajské služby poté, co se těmto osobám dostalo větší pozornosti ze strany médií.⁵²

⁴⁸ Rozsudek ESLP ze dne 21. 7. 2011 ve věci Heinisch proti Německu, stížnost č. 28274/08.

⁴⁹ Tamtéž, body 7–15.

⁵⁰ Tamtéž, body 63–64.

⁵¹ Rozsudek ESLP ze dne 8. 1. 2013 ve věci Bucur a Toma proti Rumunsku, stížnost č. 40238/02.

⁵² Tamtéž, body 7–10.

Vzhledem k neexistenci předpisů chránících oznamovatele ve vnitrostátním právním řádu⁵³ nejprve Constantin Bucur situaci konzultoval se členem parlamentní komise pro dohled nad rumunskou zpravodajskou službou. Na základě jeho doporučení uspořádal tiskovou konferenci, na níž došlo k uveřejnění několika odposlechů, což vzbudilo nechtěnou pozornost i ze strany zahraničních médií. Své jednání pan Bucur ospravedlňoval veřejným zájmem na dodržování zákonů, zejména ústavy. Poté proti němu bylo zahájeno trestní stíhání. Mimo jiné byl obžalován ze shromažďování a předávání tajných informací, které získal při výkonu své funkce, za což byl posléze i odsouzen.⁵⁴

ESLP však došel k závěru, že ani oznamovatele, který uveřejní tajné informace, nelze vyloučit z ochrany přiznané čl. 10 EÚLP, neboť v demokratickém právním státě je diskuze o problémech veřejného zájmu klíčová. V tomto konkrétním případě byl veřejný zájem na uveřejnění informací o protiprávních činech páchaných rumunskou zpravodajskou službou shledán natolik důležitým, že převážil i nad zájmem na zachování důvěry veřejnosti v tuto instituci.⁵⁵

Marchenko proti Ukrajině⁵⁶

Oznamování škodlivého jednání představuje na jednu stranu účinný nástroj k odhalování korupce, na stranu druhou může velmi snadno také dojít k jeho zneužití. To, že kritéria soudem definovaná v případě Guja proti Moldavsku nelze pro různorodost situací, ve kterých se oznamovatelé ocitají, vztáhnout bez rozdílu na všechny případy, se ukázalo poměrně záhy.⁵⁷ Jedním z případů, ve kterých ESLP přistoupil k aplikaci pouze několika z nich, byl případ Marchenko proti Ukrajině, v němž zabýval spojitostí mezi oznamováním škodlivého jednání zaměstnancem, trestným činem pomluvy a ochranou dobré pověsti zaměstnavatele.

Pan Marchenko, který působil na pozici učitele a zároveň vedoucího odborového svazu, vznesl proti ředitelce školy obvinění ze zneužití prostředků poskytnutých škole v rámci humanitární pomoci pro soukromé účely. Posléze byl odsouzen za trestný čin pomluvy, a kromě

⁵³ Předpisy na ochranu oznamovatelů ve veřejném sektoru byly v Rumunsku uzákoněny až později, v roce 2004. Tamtéž, bod 99.

⁵⁴ Tamtéž, body 11–12, 15–48.

⁵⁵ Tamtéž, bod 115.

⁵⁶ Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 2009 ve věci Marchenko proti Ukrajině, stížnost č. 4063/04.

⁵⁷ SCHEU, Harald Ch. Whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. *Sborník k mezinárodní konferenci, Výzva pro Českou republiku: Whistleblowing jako ochrana finančních zájmů občanů EU* [online]. 2015, str. 13 [cit. 15. 5. 2020]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/sbornik_konference.pdf.

povinnosti uhradit pokutu a nahradit škodu ředitele školy mu byl uložen rovněž roční trest odnětí svobody.⁵⁸

V tomto případě ESLP došel k závěru, že státy jsou sice povinny regulovat výkon svobody projevu tak, aby jednotlivcům zajistily ochranu dobré pověsti, nesmí to však činit způsobem, který nepřiměřeně brání veřejné debatě nad záležitostmi veřejného zájmu, přičemž zneužívání veřejných prostředků do této kategorie nepochybně spadá. Případ pomluvy učiněné v rámci debaty o záležitosti veřejného zájmu podle ESLP tedy nemůže ospravedlnit uložení trestu odnětí svobody, neboť podobná sankce má, již ze své podstaty, odrazující účinek na veřejnou diskusi.⁵⁹

Balenović proti Chorvatsku⁶⁰

Ačkoliv se tento případ v hlavních rysech v mnohém podobal předchozímu, tentokrát ESLP paní Balenović, zaměstnankyni národní ropné společnosti, která nejprve veřejně v médiích kritizovala obchodní politiku společnosti a posléze upozornila na pochybný způsob zadávání veřejných zakázek a obvinila společnost z tunelování, aniž by svá tvrzení podložila jakýmkoli důkazy, postavení oznamovatele, a tedy ochranu podle čl. 10 EÚLP nepřiznal.

V uvedeném rozhodnutí soud zdůraznil zejména odpovědnost za informace, kterou s sebou svoboda projevu přináší, a to, že při posuzování jednotlivých případů je vždy nutné od hodnotících soudů, kterými se kritika obchodní strategie ropné společnosti zpočátku jevila být, odlišovat skutková tvrzení způsobilá přivodit zaměstnavateli újmu, ve které se její kritika posléze proměnila. Uvedl, že právo na svobodu projevu oznamovatelky, tedy její právo uveřejnit kritiku obchodní politiky a informovat o údajných nesrovnalostech uvnitř společnosti, a veřejný zájem na tom, aby tyto informace byly uveřejněny, musí být uváženy s ohledem na ochranu dobré pověsti a práv třetích osob, v tomto případě konkrétně dobré pověsti ropné společnosti a potenciální poškození jejích obchodních zájmů.

2.3 Závěrem

Ačkoliv je zavádění ustanovení na ochranu oznamovatelů do vnitrostátních právních řádů jednotlivých států vyžadováno celou řadou mezinárodních dokumentů, často jakožto dokumenty

⁵⁸ Marchenko proti Ukrajině, body 6–29.

⁵⁹ Tamtéž, bod 52.

⁶⁰ Rozsudek ESLP ze dne 30. 9. 2010 ve věci Balenović proti Chorvatsku, stížnost č. 28369/07.

soft-law charakteru postrádají podstatnou náležitost – faktickou možnost jejich zavedení vymáhat.

Při oznamování škodlivých jednání se bez zveřejňování důvěrných informací obejít prakticky nelze, avšak hranice mezi oznámením provedeným ve veřejném zájmu a porušením povinnosti zachovávat důvěrnost nabytých informací je velmi tenká. Judikatura ESLP sice nabídla určité východisko pro řešení této kolize. Nicméně pokud legislativní rámec nevymezí přesně, kdo, kdy a za jakých okolností může interní informace získané na pracovišti týkající se záležitostí veřejného zájmu vynášet do veřejného prostoru, oznamovatelé si nemohou být jistí, jak bude v konečném důsledku jejich jednání posuzováno.⁶¹ A to nejen před ESLP, jak je patrné z výše uvedených případů, ale i před soudy národními, které budou jím definovaná kritéria rovněž aplikovat.

To, jak se za zdánlivě totožných skutkových okolností případu mohou závěry dokonce téhož soudu rozcházet, lze ilustrovat na případu oznamovatelů v kauze Luxembourg Leaks řešené před lucemburskými soudy do roku 2018. Lucemburské právo neobsahuje definici whistleblowingu ani kritéria pro přiznání ochrany oznamovatelů, národní soud proto vycházel z kritérií definovaných právě ESLP. Antoine Deltour a Raphaël Halet, bývalí zaměstnanci společnosti PricewaterhouseCoopers, byli poté, co upozornili na kontroverzní daňové dohody uzavírané mezi nadnárodními korporacemi a lucemburskými úřady, které těmto společností přinášely značné daňové úlevy, oba obviněni z krádeže dokumentů, porušení povinnosti zachovávat důvěrnost, porušení obchodního tajemství a neoprávněného přístupu k informacím. Zatímco prvním jmenovanému byl odvolacím soudem přiznán status oznamovatele na veškerá protiprávní jednání, kterých se při získávání dokumentů dopustil, druhému jmenovanému, ačkoliv dokumenty prokazující totéž zveřejnil jen o pár měsíců později, byl status oznamovatele odepřen. A to proto, že podle lucemburského soudu jednoduchá daňová prohlášení, která předal médiím jako podklad pro druhou část reportáže *Cash Investigation*, sice byla novinářům užitečná v tom smyslu, že potvrdila jejich předchozí závěry, neposkytla jim však žádné zásadní a nové informace, ani nebyla považována za tajná, jako daňové dohody zveřejněné již Deltourem.⁶²

⁶¹ SCHEU, Harald Ch. Whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. *Sborník k mezinárodní konferenci, Výzva pro Českou republiku: Whistleblowing jako ochrana finančních zájmů občanů EU* [online]. 2015, str. 13 [cit. 15. 5. 2020]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/sbornik_konference.pdf.

⁶² VANDENDRIESSCHE, Annelies. Legal Developments in the Protection of Whistleblowers in the European Union. *European Data Protection Law Review* [online]. 2018, vol. 4(4), str. 483–491 [cit. 25. 5. 2020]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/edpl4&i=515>.

V blízké době lze očekávat další vývoj judikatury ESLP na poli ochrany oznamovatelů, neboť právě případem Raphaëla Haleta se bude tento soud zabývat.⁶³

Jedním z řešení, jak navýšit právní jistotu a legitimní očekávání oznamovatelů ohledně toho, jak bude jejich jednání posuzováno, a tím i podnítit jejich aktivitu, může představovat nová Směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie. Podrobněji o ní bude pojednávat následující kapitola.

⁶³ Raphaël Halet proti Lucembursku, stížnost č. 21884/18.

3 Ochrana oznamovatelů na unijní úrovni

V dubnu roku 2018 předložila Evropská komise první návrh Směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie („Směrnice“). O rok později, dne 16. 4. 2019, došlo na půdě Evropského parlamentu výraznou většinou poslanců k přijetí tohoto návrhu v prvním čtení.⁶⁴ Řádný legislativní proces na unijní úrovni byl završen přijetím návrhu rovněž Radou Evropské unie dne 7. 10. 2019, a členské státy jsou tak povinny transponovat Směrnice do vnitrostátních právních řádů nejpozději do 17. 12. 2021.

Směrnice představuje ucelený soubor principů a pravidel, jejichž cílem je pomocí zavedení jednotných minimálních standardů zajistit vysokou úroveň ochrany oznamovatelů porušování práva Unie, čímž má dojít i ke zlepšení jeho prosazování. Formálně se Směrnici upravené postupy týkají pouze osob, které oznámí porušení unijních právních předpisů. Potenciál Směrnice však spočívá především v tom, že jakmile jednou členské státy zavedou do svých vnitrostátních právních řádů ustanovení na ochranu osob oznamujících porušení práva Unie, neexistuje rozumný důvod pro to, aby osobám oznamujícím porušení práva podle jiných právních předpisů byla přiznána nižší míra ochrany. Stejně tak pokud členské státy doposud pravidly pro ochranu oznamovatelů nedisponují, Směrnice pro ně může představovat inspirační zdroj, jak k ochraně i těchto osob přistoupit.⁶⁵

3.1 „Ke kořenům“

Vytvoření návrhu obsahu Směrnice, jež v sobě snoubí jak zásady a doporučení mezinárodních organizací, zejména Rady Evropy, tak judikaturu ESLP,⁶⁶ nebylo dílem okamžiku. Konečnému výsledku předcházela několik let trvající nepřetržitá činnost v podobě četných konzultací, dotazníkových šetření, průzkumů a pracovních setkání. I tak původní návrh v průběhu legislativního procesu dostal četných změn.

Jedním z vůbec prvních dokumentů, ve kterém se EU zabývala ochranou oznamovatelů podrobněji, bylo stanovisko WP 29 1/2006 k problematice užívání právních předpisů EU o

⁶⁴ Pro bylo 591 poslanců, 29 proti a 33 se hlasování zdrželo. [Europarl.europa.eu](http://europarl.europa.eu). *Protecting whistle-blowers: new EU-wide rules approved* [online]. 16. 4. 2019 [cit. 25. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190410IPR37529/protecting-whistle-blowers-new-eu-wide-rules-approved>.

⁶⁵ WASERMAN, Sylvain. *Improving the protection of whistle-blowers all over Europe* [online]. The Council of Europe, 30. 8. 2019, bod 37 [cit. 25. 5. 2020]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?fileid=28096&lang=en>.

⁶⁶ Rec. 31 preamble Směrnice.

ochraně údajů na vnitřní postupy oznamování podezření z protiprávního jednání (whistleblowing) v oblasti účetnictví, vnitřních účetních kontrol, záležitostí auditu, boje proti úplatkářství a trestné činnosti v bankovním a finančním sektoru. Stanovisko bylo publikováno v reakci na vydání amerického zákona Sarbanes-Oxley Act z roku 2002, který v souvislosti s povinnostmi zavést vnitřní postupy pro oznamování mimo jiné i v pobočkách společností nacházejících se na území Evropské unie vyvolával značné množství otázek, a to zejména z hlediska možné kolize implementovaných postupů se stávajícími unijními předpisy pro oblast ochrany osobních údajů.⁶⁷

Stěžejním se však stalo až usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. 2. 2017 o úloze oznamovatelů („whistleblowerů“) při ochraně finančních zájmů EU.⁶⁸ V něm konstatuje, že navzdory opakujícím se výzvám Komise dosud nepředložila legislativní návrh na zavedení minimální úrovně ochrany evropských oznamovatelů jak v soukromém, tak veřejném sektoru, a opětovně vyzývá Komisi k tomu, aby tak bez zbytečného odkladu učinila. Adresáty výzvy jsou také členské státy, které doposud zavedený systém ochrany oznamovatelů nemají. Těm rovněž připomíná nutnost prosazovat i další protikorupční opatření a zohlednit evropské a mezinárodní pokyny týkající se ochrany oznamovatelů v jejich vnitrostátních právních předpisech. Kromě výzvy předkládá Evropský parlament i několik legislativních doporučení, přičemž některá z nich se do finální podoby Směrnice skutečně promítla (např. rozšíření ochrany i na případy takových oznamovatelů, kteří se důvodně domnívají, že informace jim dostupná je v okamžiku oznámení pravdivá, i pokud se později prokáže opak), zatímco jiná zůstala nevyslyšena (např. troufalá myšlenka přiznání stejné míry ochrany jak oznamovatelům, tak i investigativním novinářům, na které se oznamovatelé obrátí).

Do přijetí Směrnice byla totiž oznamovatelům ochrana na úrovni EU přiznána pouze sektorově, a také v různě omezené míře. Jako příklad lze uvést oblast oznamování porušení pracovního práva EU. Služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců EU stanovuje, že *„každý úředník, který se při plnění nebo v souvislosti s plněním služebních povinností setká se skutečnostmi vyvolávajícími domněnku existence případné protiprávní činnosti poškozující zájmy Společenství, včetně podvodu nebo korupce, nebo chování souvisejícím s plněním služebních povinností, které může představovat závažné porušení služebních povinností úředníků Společenství, neprodleně informuje svého přímého nadřízeného*

⁶⁷ Blíže o tomto pojednává kapitola 1.3 této práce.

⁶⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2017 o úloze oznamovatelů („whistleblowerů“) při ochraně finančních zájmů EU (2016/2055(INI)).

nebo generálního ředitele, nebo považuje-li to za důležité, generálního tajemníka nebo osoby v obdobném postavení nebo přímo Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF),“ a zároveň tento úředník, pokud jednal přiměřeně a v dobré víře, „nesmí utrpět žádnou újmu ze strany orgánu v důsledku poskytnutí informací.“⁶⁹

Podobná pravidla lze nalézt i ve Směrnici o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci, která uvádí, že *„zástupci zaměstnanců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci mají právo požádat zaměstnavatele, aby přijal vhodná opatření, a předložit mu k tomuto účelu návrhy ke zmírnění rizik pro zaměstnance nebo k odstranění zdrojů nebezpečí,“* nicméně taková činnost jim nesmí být na újmu. Zároveň zaměstnancům nebo jejich zástupcům přiznává oprávnění *„obracet se v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi na orgány příslušné pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, považují-li zaměstnavatelem přijatá opatření a poskytnuté prostředky za nedostatečné pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.“⁷⁰* Detaily toho, jak oznámení nadřízenému provést, nebo co se rozumí pod formulací újma způsobená zaměstnanci, už tyto předpisy však neobsahují.

Totéž je případ dalších unijních předpisů z oblasti finančních služeb, předcházení praní špinavých peněz a financování terorismu, bezpečnosti dopravy a ochrany životního prostředí.⁷¹ Vůči těmto odvětvovým předpisům EU obsahujícím ustanovení na ochranu oznamovatelů Směrnice zakotvuje princip subsidiarity, čímž dochází k posílení ochrany poskytované stávajícími předpisy za současného zachování specifík daného sektoru. Ustanovení Směrnice jsou tedy použitelná v tom rozsahu, v jakém pravidla nejsou upravena v jednotlivých odvětvových předpisech EU. Pokud tyto předpisy obsahují zvláštní ustanovení pro oznamování, použijí se tato zvláštní pravidla, která zůstávají účinná navzdory přijetí Směrnice.⁷²

3.2 Důvody pro přijetí Směrnice

Obecně platí, že právní řády členských států EU jsou rozmanité. Nejinak je tomu i v případě národních úprav zakotvujících ochranu oznamovatelů. Jak vyplývá z průzkumu

⁶⁹ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství, bod 25 přílohy I, kterým se vkládá nové ustanovení 22a, 22b a 22c.

⁷⁰ Směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci, čl. 11 odst. 3, 4 a 6.

⁷¹ Výčet konkrétních předpisů je uveden v části II přílohy ke Směrnici.

⁷² Čl. 3 odst. 1 Směrnice.

provedeního Transparency International,⁷³ ne všechny členské státy disponují právními předpisy na ochranu oznamovatelů škodlivých jednání. Skutečně účinné předpisy představují v jednotlivých státech spíše výjimku z pravidla. Ačkoliv důvodová zpráva k návrhu Směrnice o tomto důvodu výslovně nehovoří, jedním ze stěžejních hybatelů celého procesu jejího přijetí jsou kauzy Luxembourg Leaks, Cambridge Analytica či Panama Papers, jež v nedávné době vzbudily značnou mediální pozornost a otrásly míněním široké veřejnosti.⁷⁴ Právě ty prokázaly, a tento důvod už je v důvodové zprávě k návrhu Směrnice zohledněn, že rozdílnost vnitrostátních právních ráďů a nedostatečná ochrana v jednom ze členských států může mít negativní dopad na fungování politik i ostatních členských států, důsledkem čehož může být nepříznivě ovlivněna EU jako celek.

Dalším z důvodů pro přijetí Směrnice je zvyšování efektivitu prosazování práva EU. Oznamování škodlivého jednání je důvodovou zprávou popisováno jako jeden z prostředků, který je, jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni unijní, způsobilý výrazně napomoci při opatrování informací, které mohou mít posléze za následek účinné odhalování, vyšetřování a stíhání porušení unijních předpisů.

Neméně důležité je rovněž dodržování mezinárodních závazků a povinností z nich vyplývajících.⁷⁵ V tomto ohledu preambule Směrnice vyzdvihuje zejména rozhodovací činnost ESLP týkající se práva na svobodu projevu a zásady formulované Radou Evropy v Doporučení o ochraně oznamovatelů z roku 2014.⁷⁶

V neposlední řadě se ve výčtu důvodů ke slovu dostávají i finanční zájmy EU. Autoři nezávislé studie, na níž odkazuje důvodová zpráva, došli k závěru, že vinou absence

⁷³ Transparency International Nederland. *Mapping the EU on Legal Whistleblower Protection Assessment before the Implementation of the EU Whistleblowing Directive* [online]. 2019 [cit. 28. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2019/04/Mapping-the-EU-on-Whistleblower-Protection-TI-NL.pdf>.

⁷⁴ Tuto spojitost lze nicméně vyčíst z dalších dokumentů. V souvislosti s kauzou Panama Papers viz např. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o dalších opatřeních pro zvýšení transparentnosti a pro boj proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem, pasáž o zlepšování ochrany oznamovatelů [online]. 5. 7. 2015 [cit. 28. 5. 2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0451:FIN:CS:PDF>.

⁷⁵ Blíže o mezinárodních organizacích a jejich aktivitách na poli ochrany oznamovatelů pojednává kapitola 2 této práce.

⁷⁶ Rec. 31 preambule Směrnice.

mechanismů pro oznamování škodlivých jednání na unijní úrovni jen v oblasti zadávání veřejných zakázek přichází EU ročně o prostředky ve výši až 9,8 miliardy EUR.⁷⁷

K dosažení zamýšlených cílů se Evropská unie rozhodla ochranu oznamovatelů na unijní úrovni včlenit do právního aktu ve formě směrnice zavádějící minimální harmonizaci. Na rozdíl od nařízení, které se nabytím účinnosti stává přímo použitelným v celém svém rozsahu ve všech členských státech EU a které zpravidla vzhledem k důležitosti úpravy, kterou obsahuje, státům neponechává mnoho volnosti pro jeho modifikaci, je pro směrnici charakteristické, že sice stanovuje cíle, kterých je třeba dosáhnout, ale už ponechává na uvážení členských států, jakým způsobem směrnici do vnitrostátního právního řádu implementují.⁷⁸

3.3 Obsah Směrnice

Věcná působnost Směrnice⁷⁹

Cílem Směrnice je posílit vymáhání práva a politik EU v těch oblastech, ve kterých by, pokud by docházelo k porušování unijních předpisů, mohlo docházet k závažnému poškození veřejného zájmu, a zároveň se v nich zavádění ustanovení na ochranu oznamovatelů jeví jako opodstatněné a nezbytné. Podstatné je, že tímto porušováním se rozumí jak jednání, tak i opomenutí, které je buď protiprávní, nebo maří účel pravidel stanovených v aktech EU, a zároveň spadá do věcné působnosti Směrnice.⁸⁰

Věcná působnost je dána výčtem uvedeným ve Směrnici, který zahrnuje oblast zadávání veřejných zakázek; finančních služeb, produktů, trhů a předcházení praní špinavých 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, osobních údajů a bezpečnosti sítí a informačních systémů; dále porušení ohrožující finanční zájmy Unie a porušení týkající se vnitřního trhu EU, a to včetně pravidel na ochranu hospodářské soutěže a poskytování státní podpory či pravidel týkajících se oblasti daní z příjmů právnických osob.

⁷⁷ Návrh Směrnice Evropského Parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie. Dostupný z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>.

⁷⁸ CHALMERS, Damian, DAVIES Gareth a MONTI Giorgio. *European Union Law, 3rd edition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. ISBN: 978-1-107-66434-0, str. 111–116.

⁷⁹ Čl. 2 Směrnice a rec. 5 a 106 preambule Směrnice.

⁸⁰ Čl. 5 odst. 1 Směrnice.

Ačkoliv se výčet jeví jako taxativní, Směrnicí není dotčena možnost jednotlivých členských států, aby při transponování Směrnice rozšířily ochranu i na další oblasti, které se ve výčtu výslovně neobjevují. Směrnice rovněž připouští možnost rozšíření věcné působnosti na další oblasti či akty EU, ukáže-li se to v budoucnu jako nezbytné.

Ze své působnosti naopak Směrnice v souladu s obecnou zásadou svěřeni pravomoci a principem subsidiarity úplně vyjímá oblast národní bezpečnosti členských států a ochrany vlastních bezpečnostních zájmů členských států.⁸¹ Směrnicí rovněž není dotčeno uplatňování právních předpisů týkajících se ochrany osobních informací, profesní povinnosti zachovávat mlčenlivost, tajných porad soudců, pravidel trestního řízení a výkonu práva pracovníků na konzultace se svými zástupci a odborovými svazy.⁸²

Osobní působnost Směrnice⁸³

Směrnice oznamovatele definuje jako „*fyzickou osobu, která oznámí či zveřejní informace o porušení, jež získala v souvislosti s činnostmi souvisejícími s prací,*“ přičemž informace o porušení definuje jako „*informace včetně důvodných informací, o skutečných či možných porušeních, k nimž došlo nebo velmi pravděpodobně dojde v organizaci, ve které oznamující osoba pracuje nebo pracovala, či v jiné organizaci, s níž oznamující osoba je nebo byla v kontaktu na základě své pracovní činnosti, a o pokusech o utajení takových porušení.*“ Informace o porušení jsou pak definovány jako takové „*informace, včetně důvodných podezření, o skutečných či možných porušeních, k nimž došlo nebo velmi pravděpodobně dojde v organizaci, ve které oznamující osoba pracuje nebo pracovala, či v jiné organizaci, s níž oznamující osoba je nebo byla v kontaktu na základě své pracovní činnosti, a o pokusech o utajení takových porušení.*“⁸⁴

Výčet osob chráněných Směrnicí je i z důvodu snahy postihnout co největší možné množství situací, v nichž se jednotliví oznamovatelé mohou ocitnout, nebývale široký. Vztahuje se na osoby pracující jak v soukromém, tak veřejném sektoru, které informace o porušení získaly v rámci výkonu svého zaměstnání. Ochranu jim Směrnice přiznává bez ohledu na povahu jimi vykonávané činnosti či fakt, zda za práci dostávají odměnu, pracovní poměr ještě vůbec nezačal,

⁸¹ Čl. 5 SEU a Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality: „Podle zásady svěřeni pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.“

⁸² Čl. 3 Směrnice.

⁸³ Čl. 4 Směrnice.

⁸⁴ Čl. 5 Směrnice.

avšak již došlo k přijímacímu řízení či předmluvním jednáním, během kterých byly informace získány, anebo oproti prvnímu návrhu Směrnice jejich pracovní poměr mezitím již skončil. Konkrétně se jedná především o osoby požívající status pracovníka ve smyslu čl. 45 SFEU, včetně státních zaměstnanců; dále o osoby samostatně výdělečně činné ve smyslu čl. 49 SFEU; akcionáře a osoby náležející do správního, řídicího nebo dohledového orgánu podniku, včetně nevýkonných členů, dobrovolníků a stážistů; osoby pracující pod dohledem a na základě pokynů zhotovitelů, subdodavatelů a dodavatelů; ale také např. o třetí osoby s oznamujícími osobami spojené, které mohou být postiženy odvetnými opatřeními. Těmi mohou být prostředníci Směrnicí definovaní jako „*fyzické osoby, které pomáhají oznamující osobě při oznamování v pracovním kontextu a jejíž pomoc by měla být důvěrná*“, tedy kolegové, příbuzní oznamovatele, nebo i právní subjekty vlastněné oznamovatelem či s jeho osobou v pracovním kontextu jinak spojené.

S osobní působností bezprostředně souvisí stanovení podmínek, za kterých mají vyjmenované osoby přístup k ochraně zaručené Směrnicí. Tyto podmínky jsou dvě.

Podmínky přístupu oznamovatelů k ochraně

První podmínkou jsou oprávněné důvody se domnívat, že oznámené informace byly v okamžiku oznámení pravdivé.⁸⁵ Vzhledem k tomu, že oznamování škodlivého jednání je institutem jednoduše náchylným na zneužití, záměrem tohoto ustanovení je poskytnout ochranu proti oznámením neopodstatněným či učiněným ve zlé víře, a to tím způsobem, že oznamovatelé vědomě poskytující zavádějící informace ochrany podle Směrnice nepožívají.⁸⁶ Opakem jsou ti oznamovatelé, u kterých se později prokáže, že sice oznámili nepřesné informace, avšak neúmyslně a v upřímné víře v jejich správnost. Takové oznámení podle Směrnice přiznané ochrany požívá. Stejně tak je ochrana přiznána tomu oznamovateli, který je mylně přesvědčen, že informace, kterými disponuje, spadají do působnosti Směrnice, jsou-li jeho důvody domnívat se, že tomu tak je, oprávněné.

Zatímco mezinárodní úmluvy a doporučení uvádějí oznamování v dobré víře jako jeden z nezbytných předpokladů přiznání ochrany oznamovateli, a v témže duchu formuloval svá stanoviska i ESLP v případě Guja proti Moldavsku, Směrnice ohledně subjektivní stránky, tedy pohnutky či motivace oznamovatele, mlčí. V preambuli se omezuje pouze na strohé

⁸⁵ Čl. 6 odst. 1 písm. a) Směrnice.

⁸⁶ Takové osoby mohou být navíc za vědomé oznámení či zveřejnění nepravdivých informací podle čl. 23 odst. 2 Směrnice sankcionovány.

konstatování, že tyto důvody by měly být při rozhodování o poskytování ochrany oznamovatelů, nepodstatné.⁸⁷ Účelem záměrného vypuštění osobní motivace z okruhu podmínek nezbytných pro přiznání ochrany je zabránit takové situaci, kdy přiznání této ochrany bude záviset nikoli na objektivních kritériích, čímž by docházelo k narušování právní jistoty a legitimních očekávání oznamovatele, zda spadá do působnosti právního předpisu, který mu zaručí ochranu před odvetnými opatřeními.⁸⁸

Nejednoznačnou se ukázala otázka ochrany ve spojení s osobami oznamovatelů, kteří se rozhodnou své oznámení učinit anonymně. Původní návrh Směrnice takové ustanovení neobsahoval vůbec. V průběhu legislativního procesu se však do konečného znění Směrnice promítly pozměňovací návrhy vzešlé z Evropského parlamentu, a anonymní oznamovatelé tak požívají alespoň dílčí ochranu v tom smyslu, že Směrnice uděluje členským státům oprávnění se v samostatné režii rozhodnout, zda subjektům v soukromém a veřejném sektoru uloží povinnost přijímat i oznámení učiněná anonymně. Nicméně za každých okolností platí, že osoba, která oznámení učiní anonymně, avšak její identita je posléze odhalena, na základě čehož vůči ní dojde k uplatnění odvetných opatření, má nárok na ochranu jako externí oznamovatel podle Směrnice za předpokladu, že dojde k naplnění obou obecných podmínek.⁸⁹

Druhou z těchto obecných podmínek, kterou je podmíněno přiznání ochrany oznamovatelů, je povinnost učinit oznámení v souladu s postupy popsány ve Směrnici.⁹⁰

Interní a externí kanály pro oznamování a zveřejňování

Směrnice rozlišuje tři způsoby provedení oznámení. Interní oznámení je Směrnici definováno jako „ústní či písemné poskytnutí informací o porušení v rámci právního subjektu ve veřejném nebo soukromém sektoru.“ Externí oznámení definuje jako „ústní či písemné poskytnutí informací o porušení příslušným orgánům,“ přičemž jako příklad těchto příslušných orgánů Směrnice uvádí orgány soudní, regulační orgány nebo orgány dohledu příslušné v dotčených oblastech, donucovací orgány, protikorupční orgány či veřejného ochránce práv.⁹¹ Neukládá tedy členským státům povinnost zřídit speciální úřad pověřený agendou ochrany oznamovatelů. Od externího oznámení Směrnice odlišuje ještě třetí způsob oznámení, který

⁸⁷ Rec. 32 preambule Směrnice.

⁸⁸ WASERMAN, Sylvain. *Improving the protection of whistle-blowers all over Europe* [online]. The Council of Europe, 30. 8. 2019, bod 11.7 [cit. 2. 4. 2020]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?fileid=28096&lang=en>.

⁸⁹ Čl. 6 odst. 2 až 4 Směrnice.

⁹⁰ Čl. 6 odst. 1 písm. b) Směrnice.

⁹¹ Rec. 64 preambule Směrnice.

označuje jako zveřejnění. Zveřejněním či zveřejňováním je míněna praxe „zprístupnění informací o porušení veřejnosti.“

První dva jmenované způsoby staví v zásadě na roveň, díky čemuž je oznamovateli ponechána poměrně vysoká míra flexibility, aby si vybral pro sebe a svou situaci ten nejvhodnější. Což je v přímém kontrastu zejména vůči judikatuře ESLP,⁹² která vychází ze zásady, že externí kanály pro oznamování lze využít až jako prostředek ultima ratio v momentě, kdy interní kanály pro oznamování neplní svou funkci nebo jich není možné využít vůbec. Z téže zásady vycházel i původní návrh Směrnice.⁹³ Podle něj byl oznamovatel obecně povinen využívat interních oznamovacích kanálů. Teprve pokud tyto interní kanály nefungovaly, zejména proto, že v návaznosti na oznámení nebyla v přiměřené lhůtě přijata náležitá opatření, tyto kanály nebyly k dispozici vůbec, případně měl oznamovatel důvody domnívat se, že by jejich využití mohlo ohrozit prošetřování skutečností příslušnými orgány, bylo možné přistoupit k oznamování za využití externích kanálů.

Preambule Směrnice k jednotlivým způsobům uvádí, že oznamovatelé „mají zpravidla pocit větší jistoty při interním oznamování, pokud nemají důvody učinit oznámení externě. Z empirických studií vyplývá, že většina oznamovatelů má tendenci činit interní oznámení v rámci organizace, v níž pracují. Interní oznamování je rovněž nejlepším způsobem, jak zajistit, že informace obdrží osoby, které mohou přispět k včasnému a účinnému odstranění rizik pro veřejný zájem.“⁹⁴ Avšak jediným pravidlem, ve kterém je ze Směrnice jasně patrné, že ze všech tří způsobů je varianta provedení skrze interní kanály právě ta preferovaná, je povinnost členských států vybízet k podávání oznámení spíše prostřednictvím interních kanálů v těch situacích, ve kterých je to možné.⁹⁵ Což konkrétně znamená, že tyto kanály jsou oznamovateli k dispozici, oznamovatel má za to, že fungují, dále že oznámení učiněné za využití interních kanálů bude v rámci subjektu skutečně a účinně řešeno, a zároveň oznamovateli nehrozí odvetná opatření. Nicméně pokud se oznamovatel rozhodne vydat cestou využití externích kanálů či zveřejnění, nemůže mu tato volba jít k tíži.

Teprve u třetího způsobu oznámení, učiněného formou zveřejnění, Směrnice ukládá oznamovateli povinnost alternativního splnění některé z uvedených podmínek. Aby bylo možné přistoupit ke zveřejnění, je nutné, aby oznamovatel nejprve využil interních či externích

⁹² Např. Guja proti Moldavsku, bod 73.

⁹³ Čl. 13 návrhu Směrnice.

⁹⁴ Rec. 33 preambule Směrnice.

⁹⁵ Čl. 7 odst. 2 Směrnice a rec. 33 a 47 preambule Směrnice.

oznamovacích kanálů, avšak v přiměřené lhůtě⁹⁶ nebylo na základě jeho oznámení přijato žádné vhodné opatření, nebo měl oprávněné důvody se domnívat, že porušení může představovat bezprostřední či zjevné ohrožení veřejného zájmu, které by hrozilo v případě naléhavé situace či nenapravitelné újmy. Oproti návrhu finální znění Směrnice obsahuje navíc ještě další podmínky, a to, pokud by oznamovateli v případě oznámení za využití externích kanálů hrozilo vysoké riziko odvetných opatření, nebo pokud by existovala jen malá vyhlídka na účinné řešení situace. Jako příklad Směrnice uvádí případy zatajování či ničení usvědčujících důkazů, případně společení orgánů příslušných k řešení oznámení s pachatelem škodlivého jednání.⁹⁷

Z hlediska zaměstnavatele je klíčovou informací, které subjekty mají povinnost zavádět interní kanály pro oznamování, jakým způsobem to mají provést, a do kdy. Vzhledem k tomu, že směrnice obecně nemohou zavazovat vnitrostátní subjekty přímo, ukládá v tomto ohledu Směrnice povinnost zajistit, aby právní subjekty jak v soukromém, tak i veřejném sektoru zavedly kanály a postupy pro interní oznamování a pro přijímání následných opatření v návaznosti na podaná oznámení, členským státům. Je-li to stanoveno vnitrostátním právem, subjekty tak musí učinit po předchozí konzultaci se sociálními partnery, tedy zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců, skrze asociace zaměstnavatelů a odborové organizace.⁹⁸ Takto zavedené kanály a postupy pro oznamování musejí být přístupné zaměstnancům daného subjektu, přičemž je ponecháno na vůli samotného subjektu, zda umožní využití interních kanálů i dalším osobám.⁹⁹ Takto definovaná povinnost má zajistit, aby se informace o porušení práva dostaly v co nejkratší možné době do dispozice těm, kteří jej mohou nejlépe prošetřit, případně mají pravomoc ke zjednání nápravy.

Určení okruhu subjektů, které jsou povinny zavádět interní oznamovací kanály, vychází z předpokladu, že by tato povinnost měla být přímo úměrná velikosti subjektů a míře rizika, jakou jejich činnost představuje pro chráněný veřejný zájem.

Co se soukromého sektoru týče, hlavním kritériem, které bylo zvoleno pro odlišení, na které subjekty povinnost zavádět interní oznamovací kanály dopadá a na které nikoliv, se stal počet zaměstnanců. Povinnost obecně dopadá pouze na subjekty s 50 a více zaměstnanci, bez

⁹⁶ U interních kanálů je lhůta pro poskytnutí zpětné vazby stanovena na 3 měsíce od potvrzení přijetí oznámení, případně pokud nebylo přijetí potvrzeno, tak od uplynutí sedmidenní lhůty od učinění oznámení. U externích kanálů je lhůta v závislosti na okolnostech také buď tříměsíční, nebo v odůvodněných případech až šestiměsíční. Za okolnost odůvodňující delší lhůtu pro poskytnutí zpětné vazby může být považována povaha či složitost předmětu oznámení, které mohou vyžadovat delší šetření.

⁹⁷ Čl. 15 Směrnice a čl. 13 odst. 4 návrhu Směrnice.

⁹⁸ Čl. 8 odst. 1 Směrnice.

⁹⁹ Čl. 8 odst. 2 Směrnice.

ohledu na povahu jejich činnosti.¹⁰⁰ Záměrem bylo osvobodit od administrativní zátěže provázející zavádění oznamovacích kanálů malé podniky a mikropodniky. Výjimku z tohoto pravidla tvoří subjekty, na které povinnost zavádět interní oznamovací kanály dopadá podle jiných předpisů. Jedná se zejména subjekty působící v oblasti finančních služeb, a subjekty, jejichž povaha činnosti představuje potenciálně vyšší riziko zejména, nikoliv však výlučně, pro oblast životního prostředí a veřejného zdraví. V těchto případech mohou členské státy i po takových subjektech, přestože počet jejich zaměstnanců uvedené kvóty nedosahuje, na základě provedení posouzení rizik požadovat, aby interní kanály pro své zaměstnance uvnitř společnosti zavedly. Nicméně pokud k takovému opatření členský stát přistoupí, je povinen o opatření a důvodech, pro které se k němu rozhodl přistoupit, informovat Evropskou komisi. Dá se tedy předpokládat, že k podobným opatřením budou členské státy přistupovat obezřetně.¹⁰¹

Interní oznamovací kanály mohou být provozovány přímo určenou osobou či oddělením, ovšem Směrnice nevyklučuje ani možnost zajištění této povinnosti prostřednictvím třetích osob, například prostřednictvím zástupce odborového svazu nebo poskytovatele platformy pro oznamování. Jde-li o subjekt, jehož počet zaměstnanců se pohybuje v rozmezí mezi 50 a 249, není vyloučeno, aby sdílel tyto kanály s dalšími subjekty, které splňují tuto podmínku za předpokladu, že zůstanou zachovány standardy pro dodržování nezávislosti, důvěrnosti přijímání a šetření jednotlivých oznámení či ochrany údajů oznamovatelů, kteří se těchto kanálů rozhodnou využít.¹⁰²

Co se veřejného sektoru týče, povinnost zavést interní oznamovací kanály mají veškeré subjekty v tomto sektoru, včetně těch subjektů, které tyto subjekty vlastní nebo ovládají. Členské státy však mohou od povinnosti osvobodit obce, které mají méně než 10 000 obyvatel, nebo jiné subjekty s méně než 50 zaměstnanci. Přičemž obdobně jako mohou subjekty v soukromém sektoru sdílet kanály pro oznamování, mohou je takto sdílet i obce, pokud jsou interní oznamovací kanály odlišné od kanálů externích a jsou na nich nezávislé.¹⁰³

Požadavky kladené na oznamovací kanály

Interní oznamovací kanály musí být navrženy, zavedeny a provozovány tak, aby byla zajištěna ochrana totožnosti oznamovatele a třetích osob zmíněných v oznámení, a zároveň se zabránilo tomu, aby k informacím měli přístup neoprávnění pracovníci. Osoba příslušná přijímat

¹⁰⁰ Čl. 8 odst. 3 Směrnice.

¹⁰¹ Čl. 8 odst. 4, 7 a 8 Směrnice.

¹⁰² Čl. 8 odst. 5 a 6 Směrnice.

¹⁰³ Čl. 8 odst. 9 Směrnice.

oznámení a následná opatření, jimiž se podle Směrnice rozumí „*jakákoliv opatření přijatá příjemcem oznámení nebo jakýmkoliv příslušným orgánem za účelem posouzení pravdivosti tvrzení uvedených v oznámení a případně k řešení oznámeného porušení, mimo jiné prostřednictvím opatření jako je interní šetření, vyšetřování, stíhání, opatření k zpětnému získání finančních prostředků a ukončení řízení*“ musí být nestranná, a tato následná opatření přijímat s řádnou péčí.

Orgány příslušné k přijímání oznámení externě musí být nezávislé a samostatné. K tomu, aby mohly být považovány za nezávislé a samostatné, je nezbytné, aby splňovaly celou řadu podmínek. Včetně toho, aby byly navrženy, zavedeny a provozovány způsobem, který zajistí úplnost, celistvost a důvěrnost předávaných informací, aby k těmto informacím neměli přístup neoprávnění pracovníci příslušného orgánu, a zároveň aby tyto kanály umožňovaly uchování informací v trvalé podobě pro případ dalšího šetření. Vedení a uchovávání záznamů o oznámeních, která mohou být učiněna jak ústně, tak písemně, se věnuje samostatný článek Směrnice.¹⁰⁴ Ten stanovuje povinnost uchovávat záznamy o všech obdržených oznámeních pouze po dobu, která je nezbytná a přiměřená pro účely splnění požadavků uložených Směrnicí, unijním nebo vnitrostátním právem. Zároveň však Směrnice ukládá, aby veškerá zpracování osobních údajů, včetně výměny nebo předávání osobních údajů příslušnými orgány, ke kterým při oznamování škodlivých jednání dochází, probíhalo v souladu s Obecným nařízením o ochraně osobních údajů.¹⁰⁵

Interní a externí oznamovací kanály rovněž obsahují mnohé společné prvky. Mezi ty nejvýznamnější z nich patří povinnost členských států zajistit, aby byla zachována důvěrnost informací o totožnosti oznamovatele. Úskalí spočívá v tom, že zvláštní ustanovení, jak přesně tuto důvěrnost zajistit, ve Směrnici chybí. Přitom utajení totožnosti oznamovatele v procesu oznámení a následného šetření započatého na jeho základě je zásadním opatřením, které má zabránit uplatnění odvetných opatření vůči osobě oznamovatele. Cílem Směrnice je chránit důvěrnou povahu veškerých takových informací, tedy i těch, na základě kterých by mohla být totožnost oznamovatele zjištěna nepřímou. Jakákoliv taková informace nesmí být sdělena bez výslovného souhlasu oznamovatele nikomu kromě pracovníků příslušných k přijímání oznámení nebo následných opatření. Výjimku tvoří ty případy, ve kterých by porušení důvěrnosti

¹⁰⁴ Čl. 18 Směrnice.

¹⁰⁵ A s dalšími souvisejícími předpisy, které se zpracování osobních údajů na unijní úrovni rovněž týkají. Jedná se o tzv. trestněprávní Směrnici 2016/680 a Nařízení (EU) 2018/1725 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie.

vyžadovaly okolnosti dané nezbytnou a přiměřenou povinností vyplývající z unijního či vnitrostátního práva v souvislosti s vyšetřováním nebo soudním řízením vedeným vnitrostátními orgány, včetně zachování práva dotčené osoby na obhajobu.¹⁰⁶ Pro případ nedodržení této povinnosti jsou členské státy povinny do svých vnitrostátních právních řádů zavést účinné sankce.¹⁰⁷

Dalším, neméně důležitým prvkem, je informační povinnost vůči oznamovatelům. Jejím cílem je oznamovatele podporovat, nikoliv od podání oznámení odrazovat. Oznamovatelé by měli mít možnost rozhodnout se, zda, jakým způsobem a kdy oznámení učiní. V případě interních kanálů je proto nezbytné, aby oznamovatelům byly k dispozici srozumitelné informace o případných postupech pro učinění externího oznámení příslušným orgánům. Ideálním způsobem se jeví vyvěšení těchto informací na viditelném a zaměstnancům přístupném místě, na internetových stránkách organizace, nebo jejich zařazení na program školení pořádaných pro zaměstnance týkajících se etiky a bezúhonnosti.¹⁰⁸ V případě kanálů externích je nezbytné, jednak aby příslušné orgány měly proškolené pracovníky poskytující informace o postupech pro oznamování všem, kteří o to projeví zájem, a jednak aby na svých internetových stránkách uveřejnily přehledné informace přinejmenším o podmínkách ochrany podle Směrnice, své kontaktní údaje a informace o postupech vztahujících se na oznamování škodlivých jednání, včetně informací o dalších právech, která oznamovatelům náleží.¹⁰⁹

Směrnice dále stanovuje povinnost poskytnout oznamovatelům zpětnou vazbu. Tato povinnost může mít stěžejní význam pro vybudování důvěry ve funkčnost a účinnost systému, a zároveň snížit pravděpodobnost toho, že oznamovatel přistoupí k opakovaným oznámením či jinému způsobu provedení oznámení, zejména zveřejnění prostřednictvím médií. Osoby či orgány pověřené přijímat oznámení jsou totiž povinny nejen potvrdit přijetí oznámení do sedmi dnů, ale také v přiměřené lhůtě, která by obecně neměla přesahovat tři měsíce od potvrzení o přijetí, oznamovatele vyrozumět o plánovaných či přijatých následných opatřeních a důvodech jejich volby.¹¹⁰ Přičemž u externích kanálů musí orgány příslušné k přijímání oznámení oznamovateli sdělit informace o průběhu a konečném výsledku každého šetření, případně oznamovateli odůvodnit, proč se rozhodly k využití následných opatření nepřistoupit, či řízení o oznámení ukončit. Například z důvodu nižšího stupně závažnosti oznamovaného škodlivého

¹⁰⁶ Čl. 16 Směrnice.

¹⁰⁷ Čl. 23 odst. 1 písm. d) Směrnice.

¹⁰⁸ Čl. 9 odst. 1 písm. g) Směrnice a rec. 59 Směrnice.

¹⁰⁹ Čl. 12 odst. 4 a 5, a čl. 13 Směrnice.

¹¹⁰ Čl. 9 odst. 1 písm. b) a f) Směrnice a čl. 11 odst. 2 písm. b) a d) Směrnice.

jednání, v případech opakujících se oznámení, či takových oznámení, která oproti dřívějším neobsahují nové doplňující informace. I v takovém případě však oznamovateli přísluší ochrana podle Směrnice.¹¹¹

Zpočátku vyvstávala oprávněná obava, zda zejména u interních oznamovacích kanálů nemohou být takto dlouze nastavené lhůty zneužívány k zastrašování oznamovatelů či odstraňování důkazů o porušeních. Ta však byla vyvrácena právě postavením obou způsobů provedení oznámení na roveň. Má-li oznamovatel výhrady k řešení oznámení uvnitř organizace, případně sezná-li, že dochází k výše popisovanému jednání, může se kdykoliv obrátit na orgány stojící vně organizace.¹¹²

Ochranná opatření

Strach z odvetných opatření potenciální oznamovatele odrazuje nejvíce. Směrnice proto stanovuje obsáhlý demonstrativní výčet forem zakázaných odvetných opatření, a ukládá členským státům povinnost učinit takové kroky, aby vůči oznamovatelům, kteří splní podmínky pro získání ochrany podle Směrnice, nedocházelo k jejich uplatňování. Zakázané jsou rovněž hrozby odvetnými opatřeními či pokusy o ně.¹¹³

Možnosti, jak se domoci ochrany proti jejich uplatňování, budou záviset na okolnostech případu konkrétního oznamovatele.¹¹⁴ Jako hlavní Směrnice uvádí zproštění odpovědnosti oznamovatele za zveřejnění informací, a to i když je coby zaměstnanec vázán povinností mlčenlivosti či povinností zachovávat důvěrnost.¹¹⁵ Dále za získání informací uvedených v oznámení či za přístup k nim za předpokladu, že tato jeho jednání nezakládají samostatný trestný čin. Směrnice tedy rozlišuje situaci oznamovatele, který informace o porušení získá např. pořízením fotografie zachycující škodlivé jednání spolupracovníků, aniž by k tomu měl jejich výslovný souhlas, a oznamovatele, který podklady pro oznámení získá vloupáním se do prostor zaměstnavatele, do kterých běžně přístup nemá. V takovém případě bude trestně odpovědný podle vnitrostátních předpisů.¹¹⁶ Dalšími možnostmi podle Směrnice jsou obracení důkazního břemene na osobu, která uplatnila odvetné opatření vedoucí k újmě oznamovateli, a přístup

¹¹¹ Čl. 11 odst. 3 Směrnice.

¹¹² WASERMAN, Sylvain. *Improving the protection of whistle-blowers all over Europe* [online]. The Council of Europe, 30. 8. 2019, bod 49 [cit. 25. 5. 2020]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?fileid=28096&lang=en>.

¹¹³ Čl. 19 Směrnice.

¹¹⁴ Čl. 21 odst. 2, 3, 4, 5, 6 a 8 Směrnice.

¹¹⁵ Rec. 91 preambule Směrnice.

¹¹⁶ Rec. 92 preambule Směrnice.

oznamovatele k nápravným opatřením v souladu s vnitrostátním právním řádem, a to včetně předběžných opatření v rámci soudního řízení a náhrady újmy. S ohledem na odlišnost právních řádů jednotlivých členských států EU by tato opatření v každém případě měla zajistit skutečnou a účinnou náhradu nebo vyrovnání újmy.¹¹⁷

Chráněni jsou nejen oznamovatelé, ale i dotčené osoby. Dotčená osoba je Směrnicí definována jako „*fyzická nebo právnická osoba, která je v oznámení či zveřejnění uvedena jako osoba, již se porušení přičítá nebo s níž je tato osoba spojována.*“ Taková osoba by měla plně požívat práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, a dále práva na ochranu totožnosti po celou dobu šetření probíhajícího na základě oznámení.¹¹⁸ V případě, že se prokáže, že oznámení bylo založeno na nepravdivých informacích, jí náleží náhrada újmy v souladu s vnitrostátním právem.¹¹⁹

Kromě strachu z odvetných opatření může oznamovatele odradit nejistota. Nejistota ohledně toho, jak oznámení provést, či zda se na jeho osobu vůbec nějaká ochrana vztahuje. Proto kromě ustanovení o poskytování ochrany před odvetnými opatřeními Směrnice obsahuje výčet i tzv. podpůrných opatření. Ta spočívají zejména v zajištění bezplatného přístupu k individuálnímu, nestrannému a důvěrnému poradenství o postupech a prostředcích nápravy, které jsou oznamovatelům k dispozici na ochranu jejich práv, případně o dalších možných postupech, pokud se zjistí, že na situaci dotyčného se postupy podle Směrnice nevztahují.¹²⁰ Dále by členské státy měly zajišťovat přístup k pomoci ze strany příslušných orgánů a přístup k právní ochraně. Směrnice rovněž uvádí možnost stanovení psychologické či finanční podpory pro oznamovatele v rámci soudního řízení.¹²¹

Sankce

Nedodržení výše uvedených postupů může vést k uložení účinných, přiměřených a odrazujících sankcí. Ty postihnou osoby, které brání nebo se snaží zabránit oznámení, uplatní vůči oznamovateli některé z odvetných opatření či obtěžující postupy, nebo poruší povinnost důvěrnosti vztahující se k totožnosti oznamovatele. Sankce rovněž hrozí těm oznamovatelům, u kterých se prokáže, že vědomě oznámili či zveřejnili nepravdivé informace.¹²²

¹¹⁷ Rec. 93–97 preambule Směrnice.

¹¹⁸ Čl. 22 Směrnice.

¹¹⁹ Čl. 23 odst. 2 Směrnice a rec. 100 preambule Směrnice.

¹²⁰ Rec. 89 preambule Směrnice.

¹²¹ Čl. 20 Směrnice a rec. 99 preambule Směrnice.

¹²² Čl. 23 Směrnice a rec. 101 a 102 preambule Směrnice.

4 Ochrana oznamovatelů v České republice

Právě vlivem vývoje na poli mezinárodního práva v oblasti chráněného oznamování škodlivých jednání, o němž bylo pojednáno v předchozích kapitolách, se institut ochrany oznamovatelů dostal do popředí zájmu i českého zákonodárce. Stalo se tak v roce 2014, kdy se vláda poprvé ve svém Programovém prohlášení v rámci protikorupčních opatření zavázala zpracovat legislativní řešení ochrany oznamovatelů.¹²³ V témže roce byla zřízena Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí jakožto její poradní orgán.¹²⁴ Přestože zákonodárci na poli ochrany oznamovatelů vykazovali v průběhu uplynulých let nebyvalou aktivitu a předložili několik návrhů, do zdárného závěru legislativním procesem do dnešního dne neprošel ani jediný.¹²⁵ Proto v roce 2018 vláda zakotvila závazek předložit účinné právní nástroje k ochraně oznamovatelů ve svém Programovém prohlášení opětovně,¹²⁶ a tento závazek ještě dále rozvinula ve Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2018 až 2022.¹²⁷ V první polovině roku 2019 se jej prostřednictvím návrhu zákona o ochraně oznamovatelů pokusilo naplnit Ministerstvo spravedlnosti.¹²⁸ Zákon vypracovalo, aniž by vyčkalo na schválení finálního znění Směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie, k němuž došlo v závěru téhož roku, což se posléze stalo terčem kritiky ze strany připomínkových míst, a zároveň jedním z hlavních důvodů, proč bylo projednávání návrhu nejprve pozastaveno, a později byl tento návrh z legislativního procesu stažen úplně. Na základě plánu legislativních prací vlády bylo jeho předložení

¹²³ Vláda ČR. *Programové prohlášení vlády České republiky (2014)* [online]. 2014, str. 46 [cit. 17. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-unor-2014.pdf>.

¹²⁴ Stalo se tak *Usnesením vlády České republiky č. 629 ze dne 30. 7. 2014 o zřízení Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. 2014, [cit. 17. 1. 2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/PJUA9NDCLZA9>.

¹²⁵ V roce 2013 se jednalo rovnou o dva návrhy. První, tzv. vládní, spojovaný se jménem Karolíny Peake, tehdejší ministryně pro lidská práva, počítal se včleněním ochrany oznamovatelů nikoliv do zvláštního, ale do již existujícího antidiskriminačního zákona. Druhý, tzv. senátní návrh, spjatý se jménem Libora Michálka, se vydal cestou samostatného zákona, nicméně ze strany odborné veřejnosti mu byla vyčítána nedostatečná propracovanost a nepromyšlenost. Po delší odmlce byly v roce 2016 předloženy ve velmi krátkém časovém sledu další dva návrhy legislativního řešení ochrany oznamovatelů. Jednalo se o návrh tehdejšího ministra pro lidská práva Jiřího Dienstbiera, který se opět vydal cestou úpravy stávající legislativy. V reakci na tento návrh byl krátce nato předložen tzv. poslanecký návrh zákona Andreje Babiše.

¹²⁶ Vláda ČR. *Programové prohlášení vlády České republiky (2018)* [online]. 2018, str. 28 [cit. 17. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf>.

¹²⁷ Viz pozn. pod čarou č. 2. Tato koncepce v zájmu zlepšování postavení oznamovatelů kromě předložení samotného návrhu zákona předpokládá rovněž například vyšší míru podpory nevládních neziskových organizací, které se se problematikou oznamování obecně zabývají. Viz její bod 2.4.

¹²⁸ *Návrh zákona o ochraně oznamovatelů ze dne 18. 2. 2019* [online]. 2019 [cit. 10. 7. 2020]. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSB9HFJX37>.

očekáváno v září 2020.¹²⁹ Po uvedení do souladu se Směrnicí však došlo k jeho opětovnému předložení do mezirezortního připomínkového řízení již 30. 6. 2020.¹³⁰ Aby nenadále aktivity pro oblast ochrany oznamovatelů nebylo málo, stejně jako v roce 2016 došlo k tomu, že v reakci na návrh uveřejněný Ministerstvem spravedlnosti byl o necelý měsíc později návrh zákona, jehož cílem je zakotvit právní ochranu oznamovatelů, předložen rovněž také skupinou poslanců.¹³¹

Jedním ze základních předpokladů právního státu je důvěra jeho občanů v to, že státní moc bude jeho práva chránit, a v případech, ve kterých mu v tom bude někým zabráněno, mu rovněž k realizaci jeho subjektivních práv dopomůže.¹³² Stávající úprava problematiky ochrany oznamovatelů v českém právním řádu však této podmínce nevyhovuje. Pokud je pro ni něco charakteristické, tak zejména určitá roztříštěnost, nekoncepčnost, a hlavně nepředvídatelnost pro její adresáty. Přičemž navrhovaný zákon je prostředkem, který má k přispět k nápravě této situace.

Motivujícím faktorem, který jistě významně uspíší rychlost zákonodárného procesu, je právě přijetí unijní Směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie. Pokud Česká republika nechce riskovat zahájení řízení pro porušení povinnosti implementovat předmětnou směrnici do vnitrostátního právního řádu a uvalení případných sankcí,¹³³ musí tak učinit nejpozději do 17. 12. 2021, stejně jako ostatní členské státy EU.¹³⁴ V rámci zvyšování právní jistoty oznamovatelů by kromě včasné implementace Směrnice měl český zákonodárce jednoznačně zvážit rozšíření její působnosti i na porušení práva vnitrostátního. Pokud by k takovému kroku nedošlo, mohlo by později docházet k paradoxním situacím, ve kterých

¹²⁹ Vláda ČR. *Plán legislativních prací vlády na rok 2020* [online]. 10. 12. 2019 [cit. 10. 7. 2020]. Dostupný z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2020-178446/>.

¹³⁰ *Návrh zákona o ochraně oznamovatelů ze dne 30. 6. 2020* [online]. 2020 [cit. 15. 8. 2020]. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBR3DRSYB> a s ním související *Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů ze dne 30. 6. 2020* [online]. 2020 [cit. 15. 8. 2020]. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBR3E84HK>.

¹³¹ *Návrh zákona skupiny poslanců Pirátské strany o ochraně oznamovatelů ze dne 24. 7. 2020* [online]. 2020 [cit. 15. 8. 2020]. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSBRTGPK6F>.

¹³² Nález ÚS ze dne 14. 11. 2000, sp. zn. I. ÚS 337/99.

¹³³ Jedná se o postup upravený čl. 258 a násl. SFEU. Ovšem ani Damoklův meč v podobě hrozby zahájení řízení pro porušení povinnosti implementovat směrnici obrazně visící nad Českou republikou nemusí být nutně zárukou řádné implementace unijní legislativy. K 31. 12. 2019 bylo proti České republice (od okamžiku jejího přistoupení do EU dne 1. 5. 2004) zahájeno celkem 783 řízení o porušení unijního práva, přičemž 35 z nich vyústilo v podání žaloby k SDEU podle výše uvedeného článku, z čehož v 18 případech byla předmětem právě absence transpozice některé z unijních směrnic. Ministerstvo zahraničních věcí, Odbor komunitárního práva. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské Unie za rok 2019* [online]. 2020, str. 123 [cit. 2. 6. 2020]. Dostupné z: [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2019.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2019.pdf).

¹³⁴ Čl. 26 odst. 1 Směrnice.

přiznání ochrany oznamovatelům bude záviset výhradně na posouzení, zda oznamovaná skutečnost spadá do věcné působnosti Směrnice či nikoliv.¹³⁵

4.1 Stávající právní úprava ochrany oznamovatelů v ČR

Jak bylo uvedeno výše, ochrana oznamovatelů v českém právním řádu není upravena komplexně, což ovšem neznamená, že není upravena vůbec. Jediný právní předpis, nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, který v současné době do určité míry výslovně přímo upravuje otázku ochrany oznamovatelů, i když pouze těch z řad státních zaměstnanců, však vzbuzuje přinejmenším pochybnosti ohledně své zákonnosti.¹³⁶ Nařízení vlády je totiž navázáno na § 205 písm. d) Služebního zákona, který stanoví, že: „*Vláda nařízením stanoví pravidla pro ochranu státních zaměstnanců, kteří učinili oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným nebo jiným státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu, a stanoví vhodná opatření k ochraně těchto oznamovatelů; zejména vymezí podmínky pro poskytnutí práva oznamovatele na utajení totožnosti, pro organizační zajištění oznamování protiprávního jednání státním zaměstnancem i anonymním způsobem, pro informování o průběhu a výsledcích šetření oznámení oznamovatele a lhůt k prošetření.*“ Podzákonný právní předpis, v tomto případě nařízení vlády, namísto konkretizace zákonných pravidel v podstatě zavádí zcela novou právní úpravu, což může být v konečném důsledku vnímáno jako nepřipustný zásah moci výkonné do moci zákonodárné.¹³⁷

Diskutabilní je ovšem i samotný obsah nařízení a jeho vliv na postavení oznamovatele v praxi. Ukládá sice služebnímu orgánu povinnost jmenovat tzv. prošetřovatele, tj. osobu, které je možné učinit oznámení a která se bude dále zabývat jeho prošetřením, avšak už nestanovuje konkrétní postup, jakým má dotyčný prošetření provést, či pravomoci, které má k prošetření k dispozici. Jediným ustanovením na ochranu oznamovatele pak zůstává v § 4 zakotvená

¹³⁵ DUPÁK, Jan. *Blog Jana Dupáka: „Ochrana oznamovatelů v Česku ve světle evropské směrnice“* [online]. 16. 10. 2019 [cit. 4. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/blog-jana-dupaka-ochrana-oznamovatelu-v-cesku-ve-svetle-evropske-smernice/>.

¹³⁶ Viz stanovisko předsedy Legislativní rady vlády č. j. 651/2015.

¹³⁷ Nález ÚS ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 5/01: „...závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.“ Nález ÚS ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl.ÚS 23/02, k uvedenému dále uvádí: „Podzákonný předpis se však musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou buď výslovně vymezeny anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.“

povinnost prošetřovatele počínat si při prošetřování podnětu tak, že totožnost oznamovatele nebude prozrazena, požádá-li o to v oznámení.¹³⁸

Nepřímo jsou oznamovatelé před odvetnými opatřeními ze strany osob či subjektů, vůči kterým oznámení směřuje, chráněni obecnými instituty pracovního, občanského, přestupkového a trestního práva.

V oblasti pracovního práva lze za ochranná ustanovení považovat například ta, která zaměstnavateli ukládají povinnost rovného zacházení se zaměstnanci,¹³⁹ upravují podmínky převedení na jinou práci,¹⁴⁰ ta, která brání jednostranné změně mzdy ujednané v pracovní nebo kolektivní smlouvě, či ta, která mu zakazují se zaměstnancem ukončit pracovní poměr z jiných než zákonem stanovených důvodů.¹⁴¹ Problematiku rovněž částečně upravují i ustanovení Antidiskriminačního zákona. Práva zaměstnanců ve vybraných odvětvích jsou dále garantována samostatnými zákony.¹⁴² V rámci OZ lze za ochranná ustanovení vůči oznamovatelům považovat ustanovení týkající se náhrady majetkové i nemajetkové újmy, či ustanovení na ochranu osobnosti. Trestním zákoníkem a přestupkovým zákonem jsou oznamovatelé chráněni před jednáními, která naplňují znaky uvedené v obou zákonech. Z oblasti trestního práva na oblast ochrany oznamovatelů dopadá rovněž Trestní řád.¹⁴³ Dopad na oznamovatele a ochranu jejich totožnosti mají i předpisy na ochranu osobních údajů – jedná se zejména o Obecné nařízení o ochraně osobních údajů a s ním související adaptační Zákon o zpracování osobních údajů.

Výše uvedená opatření jsou způsobilá oznamovateli poskytnout určité záruky ochrany proti odvetným opatřením. Jimi poskytovaná ochrana je však pouze dílčí, neboť ochrana oznamovatelů není jejich primárním účelem. Jejich výrazný nedostatek spočívá zejména v tom, že oznamovatelům poskytují ochranu následnou, avšak již neřeší zajištění důvěrných a nezávislých oznamovacích kanálů, ani nezajišťují přístup k poradenství ohledně postupů a prostředků nápravy, které jsou oznamovatelům k dispozici na ochranu jejich práv, a které jsou zejména ve fázi odhodlávání se k tomu učinit oznámení pro oznamovatele tolik důležité.

¹³⁸ DUPÁK, Jan. *Blog Jana Dupáka: „Ochrana oznamovatelů v Česku ve světle evropské směrnice“* [online]. 16. 10. 2019 [cit. 4. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/blog-jana-dupaka-ochrana-oznamovateluv-cesku-ve-svetle-evropske-smernice/>.

¹³⁹ Ustanovení § 1a odst. 1 písm. e) a § 16 a 17 ZP

¹⁴⁰ Ustanovení § 41 ZP.

¹⁴¹ Ustanovení § 50 odst. 2 a § 52 a násl. ZP.

¹⁴² Jedná se o ustanovení Zákona o vojácích z povolání či Zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹⁴³ Např. jeho ustanovení § 55 odst. 2 umožňující utajení osoby svědka společně s ustanoveními Zákona o zvláštní ochraně svědka.

4.2 Transpozice Směrnice do českého právního řádu

Z velkého množství požadavků, které Směrnice na jednotlivé členské státy klade, je na první pohled patrné, že její transpozice do českého právního řádu nebude jednoduchou záležitostí. Dotýká se celé řady otázek spojených s již zavedenou právní úpravou, a v souvislosti s její transpozicí bude třeba zavádět také koncepční změny souvisejících právních předpisů. Iniciativa, jakým způsobem se s ochranou oznamovatelů v českém právním prostředí vypořádat, v průběhu uplynulých třech měsíců vzešla ze dvou různých míst, přičemž oba návrhy se vydaly cestou samostatného zákona. Zde však veškerá jejich podobnost končí. Následující část práce rozebírá některé ze změn, které s sebou jednotlivé návrhy přinášejí, a hodnotí je ve světle unijní úpravy.

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů – Ministerstvo spravedlnosti

Svůj návrh zákona o ochraně oznamovatelů společně s návrhem zákona, kterým se mění některé související předpisy, předložilo do připomínkového řízení Ministerstvo spravedlnosti dne 30. 6. 2020. Od stažení původního návrhu do předložení stávající verze měli předkladatelé zákona dostatek času uvést jeho znění do souladu se Směrnicí. Nelze se tak při listování výsledným materiálem ubránit zklamání, že se tato snaha v některých ohledech minula účinkem.

Návrh zákona se na první pohled jeví jako nepřehledný a pro své adresáty matoucí, a to počínaje již vymezením základních pojmů v úvodním § 2.¹⁴⁴ Zde vyvstává otázka, proč zákonodárce nevyužil možnosti inspirovat se uspořádáním Směrnice, čímž by adresátům právní normy značně usnadnil orientaci v předpise, a nejednalo-li se o promyšlený záměr, tak i ohlídal opomenutí některých zásadních náležitostí souvisejících s institutem ochrany oznamovatelů.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Připomínkový dokument tří protikorupčních neziskových organizací Oživení, o.s., Transparency International – Česká republika, o.p.s a Frank Bold Society, z.s., k zákonu např. uvádí následující: „*Spoléhá se tak na poradenskou činnost Agentury, která by však neměla napravovat nesrozumitelnost a složitost právní úpravy pro běžné oznamovatele bez právního vzdělání, kteří mnohdy z důvodu neznalosti Agentury a obecné preference interních kanálů učiní oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému.*“ BLAHOVÁ, Luisa, DUPÁK, Jan a BOHUŠ, Věnek. *Společné připomínky tří protikorupčních neziskových organizací k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a změnovému zákonu* [online]. 3. 8. 2020 [cit. 20. 8. 2020]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2020/08/P%C5%99ipom%C3%ADnky-k-z%C3%A1konu-o-ochran%C4%9B-oznamovatel%C5%AF.pdf>.

¹⁴⁵ Např. definice oznámení nereflektuje možnost spáchání protiprávního jednání opomenutím (§ 2 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. a) vzhledem ke čl. 5 odst. 1 Směrnice), definice odvetného opatření obsahuje jen jednání vyvolané oznámením, avšak zcela opomíjí možnost hrozby uplatněním odvetných opatření či pokusy o ně (§ 2 odst. 6 vzhledem ke čl. 19 Směrnice), v podměnkách přiznání ochrany oznamovateli návrh neuvádí na rozdíl od Směrnice časový okamžik, ke kterému má být oznamovatel o pravdivosti oznamovaných informací přesvědčen (dle čl. 6 odst. 1 písm. a) Směrnice: „...*oznámené informace o porušení byly v době oznámení pravdivé...*“), nebo uvádí pouze ty oznamovatele, jejichž pracovní poměr má být teprve zahájen, avšak už ne ty oznamovatele, jejichž pracovní poměr byl již ukončen (§ 2 odst. 4 vzhledem ke čl. 4 odst. 2 Směrnice).

Jednou z nejnápadnějších změn návrhu je zavedení dvou kategorií oznámení – tzv. oznámení obecného a oznámení významného.¹⁴⁶ Obecné oznámení je definováno jako podnět obsahující informace o skutečnostech nasvědčujících tomu, že v souvislosti s výkonem zaměstnání, služebního poměru, samostatné výdělečné činnosti, práv spojených s členstvím v právnické osobě, funkce člena orgánu právnické osoby, který je do funkce volen, jmenován či jinak povolován, správy svěřenského fondu, dobrovolnické činnosti, práce v rámci dočasného přidělení zaměstnance a odborné praxe (stáže), nebo práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiné obdobné plnění, bylo nebo má být spácháno protiprávní jednání, které nemá znaky trestného činu ani přestupku a kterým je porušena povinnost uložená právním předpisem spadajícím do věcné působnosti návrhu, o nichž má oznamovatel oprávněný důvod se domnívat, že jsou pravdivé. Od obecného oznámení se významné oznámení liší tím, že jeho předmětem jsou skutečnosti o jednání, které naplňuje znaky trestného činu nebo přestupku. S kategorií významného oznámení návrh pak dále pojí Potvrzení dle § 21 návrhu a zavedení předběžného opatření podle OSŘ, a s ním i nově zavedenou vyvratitelnou domněnkou předpokladu prokázání potřeby nařízení předběžného opatření v případě oznamovatelů škodlivých jednání.¹⁴⁷

Takto pojaté rozdělení se nejvíce jeví jako smysluplné hned ze dvou důvodů. Obecně by oznamovaná jednání či opomenutí měla dosahovat určité míry společenské škodlivosti a představovat zvýšenou míru rizika pro chráněný veřejný zájem. Otázkou je, zda taková jednání, která nenaplňují znaky trestného činu či přestupku, jsou způsobilá takové míry dosáhnout, a zda je tedy třeba poskytnutím ochrany oznamovatele v oznamování takových jednání podporovat. Samotná Směrnice dále spojuje povinnost zavést předběžná opatření do vnitrostátního právního řádu s oznámením o jakémkoliv porušení předpisů spadajících do její věcné působnosti. Zároveň členským státům nebrání zavádět přísnější pravidla pro ochranu oznamovatelů. Uvedené dělení na oznámení obecná a významná by tedy mohlo mít význam v případě, že by zákon oznamovatelům informujícím o významném oznámení poskytoval míru ochrany vyšší než Směrnice, což se ale ve stávajícím návrhu neděje.

¹⁴⁶ Ustanovení § 2 odst. 1–3 návrhu.

¹⁴⁷ „Učinil-li navrhovatel významné oznámení podle zákona upravujícího ochranu oznamovatelů a uvede-li v návrhu skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ten, komu má být předběžným opatřením uložena povinnost, mu způsobil nebo může způsobit újmu jako odvetné opatření podle zákona upravujícího ochranu oznamovatelů, má se v pochybnostech za to, že prokázal, že je třeba, aby byly zatímne upraveny poměry účastníků, nebo že je tu obava, že by výkon soudního rozhodnutí byl ohrožen.“

Kritériem, na základě kterého je zaměstnavatel povinen zavádět interní oznamovací kanály, je u subjektů ve veřejném sektoru počet obyvatel, jedná-li se o obce, a počet zaměstnanců, jedná-li se o ostatní veřejné zadavatele podle Zákona o zadávání veřejných zakázek, pokud v uplynulém kalendářním čtvrtletí zaměstnávali v průměru nejméně 50 zaměstnanců. Tatáž kvóta platí i pro zaměstnavatele v soukromém sektoru. Oproti Směrnici tak došlo ke zpřesnění způsobu určení, na kterého zaměstnavatele tato povinnost dopadá. Návrh však dále nikterak nevyjasňuje, které zaměstnance do celkového počtu zahrnovat. U zaměstnanců vykonávajících práci pro zaměstnavatele na základě dohod o práci konaných mimo pracovní poměr by se dalo uvažovat nad tím, že ji vykonávají v malém rozsahu, a tedy že u nich je jen málo pravděpodobné dostat se na pracovišti k informacím o škodlivých jednáních. Ale co osoby samostatně výdělečně činné, na které pamatuje i Směrnice, zaměstnanci agenturní, jejichž využívání v současnosti v některých odvětvích rozhodně nepředstavuje výjimku z pravidla, případně zaměstnanci dočasně přidělení? Původní ministerský návrh pro účely zákona o ochraně oznamovatelů myslel i na ně.¹⁴⁸ Je proto s podivem, že stávající verze předpisu ohledně těchto kategorií zaměstnanců mlčí. Přitom s ohledem na smysl a účel úpravy je nasnadě, že by do kvóty 50 zaměstnanců měli být započítáváni právě ti, kteří na pracovišti fakticky působí.

Problematickým bodem navrhované úpravy se ukázal záměr zřídit tzv. Agenturu jakožto externí oznamovací kanál ve smyslu čl. 12 Směrnice, zejména tedy její institucionální zakotvení. Pokud bude Agentura zřízena jakožto organizační útvar Ministerstva spravedlnosti, jak uvádí návrh, nebude pak skutečně externím kanálem pro všechny zaměstnance ministerstva a jemu podřízených organizací.¹⁴⁹ Dále vzhledem k podřízenosti Agentury Ministerstvu spravedlnosti vyvstávají obavy z chybějících záruk nezávislosti této instituce, které jsou Směrnicí vyžadovány. Návrh Agentury dále ukládá posuzovat důvodnost učiněných oznámení, případně důvodnost oznámení neposuzovat, nejsou-li pro to dány důvody hodné zvláštního zřetele, a v případě podezření ze spáchání protiprávního jednání neprodleně informovat příslušný správní, policejní nebo jiný orgán.¹⁵⁰ Vzhledem k tomu, že oznámení budou ve velké míře směřovat na protiprávní jednání, bude ve velké míře docházet i k předávání informací příslušným orgánům. Závěry Agentury ohledně důvodnosti oznámení však pro tyto orgány nepředstavují závazné stanovisko, ačkoliv se tak oznamovateli mohou jevit, čímž do jeho situace mohou vnášet další prvek

¹⁴⁸ Ustanovení § 3 odst. 2 původního návrhu.

¹⁴⁹ BLAHOVÁ, Luisa, DUPÁK, Jan a BOHUŠ, Věnek. *Společné připomínky tří protikorupčních neziskových organizací k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a změnového zákonu* [online]. 3. 8. 2020, str. 7 [cit. 20. 8. 2020]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2020/08/P%C5%99ipom%C3%ADnky-k-z%C3%A1konu-o-ochran%C4%9B-oznamovatel%C5%AF.pdf>.

¹⁵⁰ Ustanovení § 19 odst. 1–3 návrhu.

nejistoty. Pokud by však byla Agentuře odňata pravomoc posuzovat důvodnost oznámení, čímž budou její pravomoci omezeny toliko na činnost poradenskou a činnosti související s předáváním oznámení, jako rozumnější východisko se jeví obracet se na příslušné orgány přímo a poradenskou činnost obstarávat prostřednictvím např. kanceláře Veřejného ochránce práv. To ostatně představuje zároveň jedno z navrhovaných řešení uváděných v důvodové zprávě k zákonu, a zároveň reprezentuje i šetrnější přístup k čerpání financí ze státního rozpočtu, jenž bude v nadcházejících letech vinou nejen koronavirové krize tolik potřeba.

Návrh dále vykazuje značné nedostatky v oblasti transpozice přestupků. Přestupku se sice dopustí ten, kdo uplatní proti osobě požívající ochranu podle zákona odvetná opatření, avšak už ne ten, kdo osobě brání nebo se snaží zabránit oznámení podat, nebo se uchýlí k obtěžujícím postupům proti oznamovateli.¹⁵¹

Poslanecký návrh zákona o ochraně oznamovatelů

V reakci na návrh uveřejněný Ministerstvem spravedlnosti, který považuje za neefektivní, a některá jeho ustanovení dokonce v rozporu se Směrnicí, vypracovala a 24. 7. 2020, tedy jen o necelý měsíc později, předložila vlastní návrh zákona o ochraně oznamovatelů skupina poslanců za Pirátskou stranu v čele s Lukášem Černoorským. Dne 17. 8. 2020 vláda tento návrh projednala a zaujala k němu nesouhlasné stanovisko.¹⁵² Zatímco předkladatelé si stojí za tím, že nesouhlasné stanovisko představuje ze strany vlády pouhou obstrukci,¹⁵³ a jejich návrh vycházející ze zahraničních právních úprav lze bez problému uvést do praxe, již teď je nade vše pochybnost jasná, že ve stávajícím znění pro zásadní nesoulad se Směrnicí prakticky není možné, aby návrh prošel legislativním procesem do zdárného konce.

Vzhledem k faktu, že se jedná o předpis transpoziční, je z poslaneckého návrhu patrné, že Směrnice představovala jeden z jeho stěžejních inspiračních zdrojů. Jistě by se na něm dala najít pozitiva, která by bylo možné promítnout do návrhu předloženého Ministerstvem spravedlnosti,

¹⁵¹ Viz § 28 a násl. návrhu a čl. 23 odst. 1 Směrnice.

¹⁵² Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 955/1* [online]. 17. 8. 2020 [cit. 20. 8. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=955>.

¹⁵³ Ustanovení § 75c odst. 5 OSŘ: „Vláda zkrátka za každou cenu kritizuje pirátský návrh například kvůli „podhodnoceným finančním dopadům“ či údajnému nedostatečnému navázání na současné předpisy, i když jde očividně jen o zástupné důvody a kabinet chce hlavně protlačit svůj vlastní návrh.“ ČERNOHORSKÝ, Lukáš. *Komentář Lukáše Černoorského: Vláda odmítá bránit oznamovatele protiprávního jednání, Piráti chtějí jejich ochranu a změnu legislativy. Ušetříme miliardy a snížíme korupci, říkají* [online]. 18. 8. 2020 [cit. 20. 8. 2020]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/whistleblowing-pirati-chteji-branit-oznamovatele-korupce.html>.

a dílčími úpravami tak přispět k jeho značnému vylepšení.¹⁵⁴ Faktem však zůstává, že plně nereflexuje základní principy, z nichž Směrnice vychází, a zcela opomíjí některé její důležité součásti, což svědčí o zásadním nepochopení problematiky oznamovatelů a jejich ochrany jako celku ze strany těch, kteří se na přípravě návrhu podíleli. Přípomínky vlády ve vydaném stanovisku tak nelze považovat za nedůvodné.

Již v úvodním vymezení pojmů, definici osoby oznamovatele,¹⁵⁵ v rozporu se Směrnicí návrh uvádí podání oznámení v dobré víře jako jeden z nezbytných předpokladů pro přiznání ochrany, ačkoliv se v posledních letech z nejrůznějších důvodů od tohoto konceptu upouští.¹⁵⁶ Nadto kromě jednání zaměstnavatele v zásadním rozporu s veřejným zájmem, které má být předmětem oznámení, úplně opomíjí možnost dopustit se takového jednání formou opomenutí.¹⁵⁷ Dále v přímém rozporu se Směrnicí návrh ponechává oznamovateli možnost zřici se ochrany podle navrhovaného zákona, pokud tak učiní výslovným prohlášením.¹⁵⁸ S tímto zřeknutím se ochrany návrh zákona pojí např. nemožnost postihu takového oznamovatele za přestupek vědomě nepravdivého oznámení.¹⁵⁹

Přestože oznamovatelem se může stát osoba jak ve veřejném, tak i soukromém sektoru, ve výčtu nejzásadnějších nedostatků návrhu nelze opomenout absenci povinnosti zavádět interní oznamovací kanály pro subjekty působící v soukromém sektoru,¹⁶⁰ a také opětovné zakotvení principu přednosti vnitřních oznamovacích kanálů před vnějšími, ačkoliv Směrnice, jak bylo rozebráno v kapitole této práce věnující se Směrnicí, oba způsoby staví v zásadě na roveň.¹⁶¹ Co se externích oznamovacích kanálů týče, návrh počítá s možností obracet se na orgány činné

¹⁵⁴ Viz např. v § 4 odst. 6 výslovně zakotvenou možnost učinit oznámení anonymně, nebo § 9 odst. 1 poslaneckého návrhu, který uvádí výčet nejčastěji se objevujících odvetných opatření vycházející z čl. 19 Směrnice, zatímco návrh Ministerstva spravedlnosti, konkrétně jeho § 2 odst. 6, se omezuje na pouhé konstatování zákazu jejich uplatňování. Podobné výtky se mohou v kontextu matérie jakožto celku jevit jako marginální, nicméně z hlediska srozumitelnosti normy pro její adresáty – jednotlivé oznamovatele z řad laické veřejnosti, u nichž nelze očekávat, že své odpovědi na otázky, zda vůči nim uplatněné postupy lze kvalifikovat jako odvetná opatření, a jsou tedy v rozporu se zákonem či nikoliv, budou dále dohledávat ve Směrnicí či komentářové literatuře, získávají na významu.

¹⁵⁵ Ustanovení § 2 odst. 1 poslaneckého návrhu: „*Oznamovatelem se rozumí osoba uvedená v odst. 2, 4 nebo 5, která postupem podle tohoto zákona podá v dobré víře písemné a odůvodněné oznámení o informacích nasvědčujících tomu, že v souvislosti s činností zaměstnavatele došlo nebo může dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem.*“

¹⁵⁶ Ke konceptu dobré víry v kontextu oznamování viz kapitolu 3.3 této práce, podmínky přístupu oznamovatelů k ochraně, nebo rec. 32 preambule Směrnice.

¹⁵⁷ Čl. 5 odst. 1 Směrnice.

¹⁵⁸ Ustanovení § 3 odst. 4 poslaneckého návrhu a čl. 24 Směrnice.

¹⁵⁹ Ustanovení § 11 odst. 4 poslaneckého návrhu.

¹⁶⁰ To vyplývá a contrario z § 4 odst. 7 poslaneckého návrhu, jenž uvádí výčet zaměstnavatelů povinných k ustanovení osoby oprávněné přijímat oznámení. Ostatní zaměstnavatelé na základě § 4 odst. 1 takovou osobu ustanovit mohou, ale nemusí.

¹⁶¹ Ustanovení § 6 odst. 1 poslaneckého návrhu.

v trestním řízení a správní orgány, avšak už dále nerozvádí podmínky, za kterých může docházet ke zveřejňování informací.

Neméně podstatná je vládou vytýkaná chybějící provázanost se zbytkem právního řádu, přičemž v některých případech dokonce prostřednictvím návrhu zákona dochází k novelizacím jiných právních předpisů, aniž by tak bylo výslovně uvedeno a docházelo k tomu na základě standardního legislativního postupu.¹⁶²

Stejně jako návrh z dílny Ministerstva spravedlnosti, vykazuje i poslanecký návrh nedostatky v oblasti transpozice přestupků ve Směrnici uvedených. V případě poslaneckého návrhu se navíc neproviní ani ten, kdo poruší povinnost zachovávat důvěrnost ohledně totožnosti oznamovatele.¹⁶³ Podobná neúplnost se projevuje i v otázce evidence a uchovávání oznámení. Zatímco ministerský návrh k ní přistupuje značně extenzivně a v době, kdy stát stojí na prahu éry digitalizace veřejné správy, určil povinnost uchovávat podklady v listinné podobě, a to po dobu 10 let,¹⁶⁴ poslanecký návrh ji pro změnu neřeší vůbec.

¹⁶² Konkrétně OSŘ, viz § 8 odst. 4 poslaneckého návrhu: „*Domáhá-li se ten, vůči němuž mají být uplatněna odvetná opatření, u soudu nařízení předběžného opatření k ochraně před odvetným opatřením, má se v pochybnostech za to, že prokázal, že je třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo že je tu obava, že by výkon soudního rozhodnutí byl ohrožen.*“

¹⁶³ Viz § 11 poslaneckého návrhu a čl. 23 odst. 1 Směrnice.

¹⁶⁴ Ustanovení § 26 odst. 1 návrhu Ministerstva spravedlnosti. Není zřejmé, na základě čeho byla doba a povinnost uchovávání v listinné podobě odvozena. Původní návrh ve svém § 25 odst. 1 obsahoval pouze povinnost uchování záznamů po dobu 5 let, aniž by specifikoval, jakou formou.

Závěr

Oznamování škodlivých jednání je obecně považováno za jeden z důležitých institutů boje proti korupci a ochrany veřejného zájmu. Různorodost odvětví, kterými se prolíná, a pozornost, které se úpravě v posledních několika letech dostává nejen ze strany mezinárodních a neziskových organizací, zákonodárcům situaci ohledně jeho zakotvení do právního řádu nikterak neusnadňuje. Tím spíše, že se jedná o institut velmi náchylný ke zneužití, a k jeho zavádění do právního řádu je proto třeba přistupovat s náležitou obezřetností.

Na úrovni EU dlouhotrvající zájem o problematiku chráněného oznamování vyvrcholil v závěru minulého roku schválením Směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie. Myšlenka jednotného celoevropského legislativního rámce zprvu v mnohých vyvolávala rozpaky. Autorka této práce se však domnívá, že výsledný produkt, tedy Směrnice, jež v sobě spojuje doporučení a rozhodovací činnost institucí, které se problematikou dlouhodobě zabývají, je krokem tím správným směrem.

Zřizování oznamovacích kanálů a zavádění dalších, s nimi souvisejících institutů, přenáší na subjekty v soukromém a veřejném sektoru, i na státní správu nemalou administrativní, finanční a personální zátěž. Navzdory faktu, že státům stále ještě zbývá více než rok na to uvést své vnitrostátní právní řády do souladu se Směrnicí, se zatím zdá, že se prostřednictvím Směrnice podařilo nalézt pro všechny zúčastněné přijatelný kompromis. Autorka této práce je toho názoru, že při citlivé transpozici má navrhovaná úprava potenciál poskytnout oznamovatelům dostatečné záruky ochrany proti odvetným opatřením, a zároveň, soudě alespoň dle zhodnocení situace v České republice, ponechává členským státům dostatek volnosti uvést jednotlivá její ustavení do souladu s jejich právními řády, a to s přihlédnutím k národním specifikům.

Přestože čeští zákonodárci vykazovali na poli ochrany oznamovatelů škodlivého jednání v uplynulých letech značnou aktivitu, Česká republika dosud zákonem, který by problematiku komplexně upravoval, nedisponuje. Klidnou hladinu vod, zejména v návaznosti na přijatou unijní úpravu, však rozčeřily v červnu a v červenci tohoto roku rovnou dva návrhy zákona, jež si klade za cíl pravidla, která Směrnice přináší, promítnout do českého právního řádu. O jeden z návrhů se postaralo Ministerstvo spravedlnosti, o druhý v důsledku nespokojenosti s prvním zmiňovaným návrhem pro změnu skupina poslanců v čele s Lukášem Černožským.

Co se stávající úpravy oznamování v České republice týče, nedá se dojít ke kategorickému závěru, že proti odvetným opatřením oznamovatelům poskytuje nulovou ochranu. V rámci nejen pracovněprávních vztahů jim určitou míru ochrany přiznávají již zavedené instituty, a to i v ostatních odvětvích práva. Tato ochrana je však dle všeho nedostatečná. Jedním z předpokladů právního státu je důvěra občanů v to, že státní moc bude ochraňovat jejich práva. Stávající úprava však této podmínce nevyhovuje. Z velké části se totiž jedná o ochranu poskytovanou oznamovateli nikoliv preventivně, nýbrž poskytovanou ex post, a pro oznamovatele navíc s nejistým výsledkem. Právní úprava dále nezajišťuje existenci důvěrných a nezávislých oznamovacích kanálů, ani přístup ke specializovanému odbornému poradenství ohledně postupů, které jsou oznamovatelům k dispozici, a které jsou zejména v počátečních fázích oznamování natolik důležité. Tuto situaci mají za cíl změnit právě předložené návrhy. Autorka této práce se však nedokáže, i s ohledem na ohlasy, jaké vzbudily na připomínkových místech, ubránit určité skepsi vůči tomu, zda jsou návrhy v navrhovaném znění způsobilé těchto cílů dosáhnout. Dále se obává, zda vůbec bude vůle připomínky, které mají mnohdy racionální základ, zohlednit, a to zejména vzhledem k průměrné délce legislativního procesu,¹⁶⁵ kvůli které se pro Českou republiku termín, do kdy je nutné Směrnici transponovat, stává rázem termínem šibeničním. Dalším faktorem, který do procesu směřujícího k přijetí zákona vstupuje a může jej značně ovlivnit, jsou nadcházející volby do Poslanecké sněmovny v roce 2021.¹⁶⁶

Na obou návrzích lze nalézt pozitiva, ale i závažné nedostatky, které pozitiva jednoduše zastiňují. Je třeba mít na paměti, že vize ideální právní úpravy, jak je prezentována Směrnicí, je jedna věc, ovšem to, jak se k ní rozhodnou jednotlivé členské státy přistoupit, se s nastíněnou vizí může značně rozcházet. Je proto nezbytné nepolevovat v ostražitosti, a i nadále sledovat způsoby, jakými k uvedené problematice členské státy přistoupí.

¹⁶⁵ Server iROZHLAS.cz ve spolupráci s týmem datových žurnalistů Českého rozhlasu došel na základě analýzy dat z vládního informačního systému za uplynulých 10 let k závěru, že délka legislativního procesu jednoho předpisu, od podání návrhu zákona do jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, činí průměrně rok. GURYČOVÁ, Kristýna. *6 největších legislativních ležáků. Které zákony politici uložili k ledu, ačkoli je po nich poptávka?* [online] 22. 5. 2017 [cit. 28. 8. 2020]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/6-nejvetsich-legislativnich-lezaku-ktere-zakony-politici-ulozili-k-ledu-ackoli_1705220600_kno.

¹⁶⁶ Návrh zákona by pak mohl být schvalován v časové tísní, a to i za cenu jistých nedostatků, nebo by naopak následoval osud poslaneckého návrhu Andreje Babiše z roku 2016, jehož projednávání bylo ukončeno s koncem volebního období Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 799* [online]. 1. 6. 2016 [cit. 28. 8. 2020]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=799>.

Seznam používaných zkratek

Antidiskriminační zákon – Zákon č. 198/2009 Sb., Zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

ČR – Česká republika

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EU – Evropská unie

EÚLP – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

GRECO – Skupina států proti korupci

NSS – Nejvyšší správní soud

Obecné nařízení o ochraně osobních údajů – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 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)

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

OSN – Organizace spojených národů

OSŘ – Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád

OZ – Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

Služební zákon – Zákon č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě

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

Trestní řád – Zákon č. 141/1961 Sb., Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád)

Trestní zákoník – Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník

ÚS – Ústavní soud

WP 29 – Pracovní skupina na ochranu údajů vytvořená podle článku 29 směrnice 95/46/ES, nyní Evropský sbor pro ochranu osobních údajů

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů – Zákon č. 361/2003 Sb., Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Zákon o vojácích z povolání – Zákon č. 221/1999 Sb., Zákon o vojácích z povolání

Zákon o zadávání veřejných zakázek – Zákon č. 134/2016 Sb., Zákon o zadávání veřejných zakázek

Zákon o zpracování osobních údajů – Zákon č. 110/2019 Sb., Zákon o zpracování osobních údajů

Zákon o zvláštní ochraně svědka – Zákon č. 137/2001 Sb., Zákon o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

ZP – Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce

Seznam použitých zdrojů

1 Použitá literatura

BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Zákoník práce. Komentář. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN: 978-80-7400-759-0.

BĚLINA, Miroslav, PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo, 7. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN: 978-80-7400-667-8.

BLACK, Henry Campbell. *Blackův právní slovník.* 6. vydání. Praha: Victoria Publishing, 1993. ISBN 80-85605-23-6.

CÍSAŘOVÁ, Eliška. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice [online]. Praha, 2009, ISBN: 978-80-87123-11-9. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf.

FRANKOVÁ, Lenka a MORÁVEK, Jakub. *Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice* [online]. Praha: Oživení, 2015. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_legislativni_doporuceni_cz_05-1.pdf.

FRANKOVÁ, Lenka a PETRÁKOVÁ, Lenka. *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi* [online]. Praha: Oživení, 2014. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB_CZE-FINAL_REVISED.pdf.

CHALMERS, Damian, DAVIES Gareth a MONTI Giorgio. *European Union Law, 3rd edition.* Cambridge: Cambridge University Press, 2014. ISBN: 978-1-107-66434-0.

PAVLIŠOVÁ, Radka a kol. *Whistleblowing není donašečství Příručka nejen pro oznamovatele* [online]. Praha, 2015, ISBN 978-80-87123-22-5. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/whistleblowing-neni-donasecstvi-prirucka-nejen-pro-oznamovatele/>.

PICHRT, Jan. *Whistleblowing.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, ISBN: 9788074783937.

MIETHE, Terance, D. *Whistleblowing At Work: Tough Choices In Exposing Fraud, Waste, And Abuse On The Job.* New York: Routledge, 2019. ISBN: 13:978-0-367-21.393-5.

WORTH, Mark. *Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the EU* [online]. Transparency international, 2013. Dostupné z: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

2 Odborné články

ELLISTON, Frederick A. Anonymity and Whistleblowing. *Journal of Business Ethics* [online]. 1982, vol. 1, str. 167–177. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/BF00382768>.

CHALOUAT, Iheb, CARRIÓN-CRESPO, Carlos a LICATA, Margherita. *Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors* [online]. 2019. Dostupné z: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_718048.pdf.

MICELI, Marcia. P. a NEAR, Janet, P. Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics* [online]. 1985, vol. 4, str. 1–16. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/BF00382668>.

MICELI, Marcia. P., NEAR, Janet P. a SCHWENK, Charles, R. Who Blows the Whistle and Why? *Industrial and Labor Relations Review* [online]. 1991, vol. 45, str. 113–130. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/ialrr45&i=115>.

MOBERLY, Richard. Nezapomínejme na příjemce. *Sborník k mezinárodní konferenci, Výzva pro Českou republiku: Whistleblowing jako ochrana finančních zájmů občanů EU* [online]. 2015. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/sbornik_konference.pdf.

PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub. Whistleblowing. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, sv. č. 7–8, str. 19–25.

SCHEU, Harald Ch. Whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. *Sborník k mezinárodní konferenci, Výzva pro Českou republiku: Whistleblowing jako ochrana finančních zájmů občanů EU* [online]. 2015. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/sbornik_konference.pdf.

VAUGN, Robert G. *Whistleblower Protection and the Challenge to Public Employment Law* [online]. American University, WCL Research Paper No. 09-02. 25. 2. 2009. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=1346058>.

VANDENDRIESSCHE, Annelies. Legal Developments in the Protection of Whistleblowers in the European Union. *European Data Protection Law Review* [online]. 2018, vol. 4(4), str. 483–491. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/edpl4&i=515>.

3 Právní předpisy

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 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)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725 ze dne 23. října 2018 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení nařízení (ES) č. 45/2001 a rozhodnutí č. 1247/2002/ES

Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství

Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu

Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů ze dne 18. 2. 2019 [online]. 2019. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSB9HFJX37>.

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů ze dne 30. 6. 2020 [online]. 2020. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBR3DRSYB>.

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů ze dne 30. 6. 2020 [online]. 2020. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBR3E84HK>.

Návrh zákona skupiny poslanců Pirátské strany o ochraně oznamovatelů ze dne 24. 7. 2020 [online]. 2020. Dostupný z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSBRTGPK6F>.

Občanskoprávní úmluva o korupci, vyhlášená ve Sbírce mezinárodních smluv sdělením MZV č. 3/2004

Sarbanes-Oxley Act

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV

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

Směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci

The False Claims Act

Trestněprávní úmluva o korupci, vyhlášená ve Sbírce mezinárodních smluv sdělením MZV č. 43/2009

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Vyhláška České národní banky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád

Zákon č. 141/1961 Sb., Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád)

Zákon č. 221/1999 Sb., Zákon o vojácích z povolání

Zákon č. 137/2001 Sb., Zákon o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2003 Sb., Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce

Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník

Zákon č. 198/2009 Sb., O rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník

Zákon č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě

Zákon č. 134/2016 Sb., Zákon o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 110/2019 Sb., Zákon o zpracování osobních údajů

4 Judikatura

Nález ÚS ze dne 14. 11. 2000, sp. zn. I. ÚS 337/99

Nález ÚS ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 5/01

Nález ÚS ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl.ÚS 23/02

Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 24/04

Nález ÚS ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12

Nález ÚS ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2449/15

Rozsudek ESLP ze dne 26. 9. 1995 ve věci Vogtová proti Německu, stížnost č. 17851/91

Rozsudek ESLP ze dne 25. 11. 1996 ve věci Wingrove proti Spojenému království, stížnost č. 17419/90

Rozsudek ESLP ze dne 29. 2. 2000 ve věci Fuentes Bobo proti Španělsku, stížnost č. 39293/98

Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2008 ve věci Guja proti Moldavsku, stížnost č. 14277/04

Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 2009 ve věci Marchenko proti Ukrajině, stížnost č. 4063/04

Rozsudek ESLP ze dne 21. 7. 2011 ve věci Heinisch proti Německu, stížnost č. 28274/08

Rozsudek ESLP ze dne 30. 9. 2010 ve věci Balenović proti Chorvatsku, stížnost č. 28369/07

Rozsudek ESLP ze dne 8. 1. 2013 ve věci Bucur a Toma proti Rumunsku, stížnost č. 40238/02

Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003

5 Ostatní zdroje

BLAHOVÁ, Luisa, DUPÁK, Jan a BOHUŠ, Věnek. *Společné připomínky tří protikorupčních neziskových organizací k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a změnovému zákonu* [online]. 3. 8. 2020. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2020/08/P%C5%99ipom%C3%ADnky-k-z%C3%A1konu-o-ochran%C4%9B-oznamovatel%C5%AF.pdf>.

ČERNOHORSKÝ, Lukáš. Komentář Lukáše Černohorského: Vláda odmítá bránit oznamovatele protiprávního jednání, Piráti chtějí jejich ochranu a změnu legislativy. Ušetříme miliardy a snížíme korupci, říkají [online]. 18. 8. 2020. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/whistleblowing-pirati-chteji-branit-oznamovatele-korupce.html>.

ČT24.cz. „Nevěřil jsem, že je to dnes možné,“ říká námořník, který upozornil na znečišťování oceánu. Může dostat odměnu whistleblowera [online]. 30. 10. 2018. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2637137-neveril-jsem-ze-je-dnes-mozne-rika-namornik-ktery-upozornil-na-znecistovani-oceanu-muze>.

Doporučení Rady Evropy 1916 (2010).

Doporučení Rady Evropy CM/Rec(2014)7.

DUPÁK, Jan. *Blog Jana Dupáka: „Ochrana oznamovatelů v Česku ve světle evropské směrnice“* [online]. 16. 10. 2019. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/blog-jana-dupaka-ochrana-oznamovatele-v-cesku-ve-svetle-evropske-smernice/>.

Europarl.europa.eu. *Protecting whistle-blowers: new EU-wide rules approved* [online]. 16. 4. 2019. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190410IPR37529/protecting-whistle-blowers-new-eu-wide-rules-approved>.

EY. *Čeští i slovenští manažeři mezi nejhoršími na světě v tolerování korupčních praktik* [online]. 2019. Dostupné z: https://www.ey.com/cz/cs/newsroom/news-releases/2018_pruzkum-ey--cesti-i-slovensti-manazeri-mezi-nejhorsimi-na-svete-v-tolerovani-korupcnich-praktik.

GURYČOVÁ, Kristýna. *6 největších legislativních ležáků. Které zákony politici uložili k ledu, ačkoli je po nich poptávka?* [online] 22. 5. 2017. Dostupné z: https://www.irohlas.cz/zpravy-domov/6-nejvetsich-legislativnich-lezaku-ktere-zakony-politici-ulozili-k-ledu-ackoli_1705220600_kno.

Ministerstvo zahraničních věcí, Odbor komunitárního práva. *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské Unie za rok 2019* [online]. 2020. Dostupné z: [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2019.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2019.pdf).

O’CONNOR, John D. “I’M THE GUY THEY CALLED DEEP THROAT”. *Vanity Fair* [online]. Dostupné z: <https://www.vanityfair.com/news/politics/2005/07/deepthroat200507#>.

OECD, 2007 Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (Anti-Bribery Convention).

OECD 2009 Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (Anti-Bribery Recommendation).

OECD 2009 Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials.

OECD 2010 Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance.

OECD. *G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers, Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation* [online]. 2011. Dostupné z: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>.

OECD. *The Detection of Foreign Bribery, Chapter 2. The Role of Whistleblowers and Whistleblower Protection* [online]. 2017. Dostupné z:

<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-The-Role-of-Whistleblowers-in-the-Detection-of-Foreign-Bribery.pdf>.

OMTZIGT, Pieter. *The protection of "whistle-blowers"* [online]. The Council of Europe, 14. 9. 2009. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=12302>.

OMTZIGT, Pieter. *Improving the protection of whistle-blowers* [online]. The Council of Europe, 19. 5. 2015. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21651&lang=en>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 955/1* [online]. 17. 8. 2020. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=955>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 799* [online]. 1. 6. 2016. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=799>.

Redakce. Ministerstvo spravedlnosti představilo nový zákon o ochraně oznamovatelů. *Právní rozhledy* [online]. 24. 7. 2020, 13-14/2020, s. I. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembsgbpxa4s7gezv6mjul5zv62lq>.

Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010).

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o dalších opatřeních pro zvýšení transparentnosti a pro boj proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem, pasáž o zlepšování ochrany oznamovatelů [online]. 5. 7. 2015. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0451:FIN:CS:PDF>.

Stanovisko předsedy Legislativní rady vlády č. j. 651/2015.

Stanovisko WP 29 č. 1/2006 k problematice užívání právních předpisů EU o ochraně údajů na vnitřní postupy oznamování podezření z protiprávního jednání (whistleblowing) v oblasti účetnictví, vnitřních účetních kontrol, záležitostí auditu, boje proti úplatkářství a trestné činnosti v bankovním a finančním sektoru ze dne 1. 2. 2006 [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2006/wp117_cs.pdf.

TERRACOL, Marie. *Building on the EU Directive for Whistleblower Protection. Analysis and Recommendations* [online]. Berlín: Transparency International, 2019. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/publications/building-on-the-eu-directive-for-whistleblower-protection#>.

The Council of Europe. *Whistleblowers and Their Freedom to Impart Information* [online]. 2017. Dostupné z: <https://rm.coe.int/factsheet-on-whistleblowers-and-their-freedom-to-impart-information-ma/16807178d9>.

The Guardian. *NSA whistleblower Edward Snowden: 'I don't want to live in a society that does these sort of things'* [online]. 9. 7. 2013. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=0hLjuVyIIrs>.

The US Department of Justice. *Justice Department Recovers Over \$2.8 Billion from False Claims Act Cases in Fiscal Year 2018* [online]. 21. 12. 2018. Dostupné z: <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-28-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2018>.

Transparency International Nederland. *Mapping the EU on Legal Whistleblower Protection Assessment before the Implementation of the EU Whistleblowing Directive* [online]. Dostupné z: <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2019/04/Mapping-the-EU-on-Whistleblower-Protection-TI-NL.pdf>.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. února 2017 o úloze oznamovatelů („whistleblowerů“) při ochraně finančních zájmů EU (2016/2055(INI)).

Usnesení vlády České republiky č. 629 ze dne 30. 7. 2014 o zřízení Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí [online]. 2014. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/PJUA9NDCLZA9>.

Úmluva OSN proti korupci vyhlášená ve Sbírce mezinárodních smluv sdělením MZV č. 105/2013.

Vláda ČR. *Plán legislativních prací vlády na rok 2020* [online]. 2019. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Plan-legislativnich-praci_2020.pdf.

Vláda ČR. *Programové prohlášení vlády České republiky (2014)* [online]. 2014. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.

Vláda ČR. *Programové prohlášení vlády České republiky (2018)* [online]. 2018. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf>.

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022 [online]. 2018. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/>.

WASERMAN, Sylvain. *Improving the protection of whistle-blowers all over Europe* [online]. The Council of Europe, 30. 8. 2019. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?fileid=28096&lang=en>.

Whistleblowerprotection.eu. *No two whistleblower stories are the same* [online]. Dostupné z: <https://whistleblowerprotection.eu/personal-stories/>.

Whistleblowersinternational.com. *Whistleblowing History Overview* [online]. Dostupné z: <https://www.whistleblowersinternational.com/what-is-whistleblowing/history/>.

Ochrana oznamovatelů škodlivých jednání

Abstrakt

Tématem této diplomové práce je ochrana whistleblowerů, neboli osob oznamujících škodlivá jednání, jak je pojem do češtiny často překládán.

První část se věnuje přiblížení problematiky, historii oznamování, vymezení základních pojmů nezbytných pro její pochopení a obecným východiskům, proč je třeba oznamovatele chránit. Dále se tato práce přes závazky, které pro oblast ochrany oznamovatelů vyplývají z mezinárodního práva a zejména z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, dostává až k rozboru pravidel, která přináší nová unijní Směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie.

Tato Směrnice byla na půdě EU schválena v závěru roku 2019. Představuje ucelený soubor principů a pravidel, jejichž cílem je pomocí zavedení jednotných minimálních standardů zajistit vysokou úroveň ochrany oznamovatelů porušování práva Unie napříč všemi členskými státy, Českou republiku nevyjímaje. Ta je, stejně jako ostatní členské státy EU, povinna Směrnici transponovat do svého vnitrostátního právního řádu nejpozději do 17. 12. 2021.

Závěrečná část této práce je věnována rozboru české právní úpravy oznamování škodlivého jednání. Jde jak o úpravu stávající, o jejíž dostatečnost byla v posledních několika letech zástupci z řad odborné veřejnosti několikrát zpochybňována, tak o dva nové návrhy zákona o ochraně oznamovatelů. Ty byly Ministerstvem spravedlnosti a skupinou poslanců předloženy do legislativního procesu v červnu a v červenci letošního roku, v reakci právě na novou unijní Směrnici.

Klíčová slova: Whistleblowing, ochrana oznamovatelů, odvetné opatření

Protection of whistleblowers

Abstract

This Master's thesis deals with the topic of the protection of whistleblowers, or persons reporting wrongdoing, as the term is often translated into Czech.

The first part of the thesis deals with the approach to the issue, the history of whistleblowing, definitions of basic terms and concepts necessary for its further understanding, and general remarks, why it is necessary to protect the reporting persons. Furthermore, the thesis describes obligations arising in the field of protection of reporting persons under the international law and in particular, from the case law of the European Court of Human Rights, and further analyses the rules of the new EU Directive on the protection of persons who report breaches of Union law.

The Directive was approved at the end of 2019. It represents a comprehensive set of principles and rules, whose purpose is to ensure a high level of protection for whistleblowers across all Member States, including the Czech Republic, through the introduction of common minimum standards. Like other EU Member States, the Czech Republic is obliged to transpose the Directive into the national law by 17 December 2021 at the latest.

The final part of the thesis analyses the Czech legislation on the whistleblowing. This concerns both the current legislation, the sufficiency of which has been questioned by professionals several times in recent years and two new draft Acts on the protection of whistleblowers. These were submitted to the legislative process by the Ministry of Justice and a group of Members of Parliament in June and July this year, in response to the new EU Directive.

Key words: Whistleblowing, whistleblower protection, retaliation