

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Anežka Petrová

**Oznamování škodlivých jednání v pracovněprávních
vztazích**

Diplomová práce

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

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum uzavření rukopisu: 31. 12. 2016

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 3. ledna 2017

.....

Anežka Petrová

PODĚKOVÁNÍ

Děkuji vedoucímu práce JUDr. Jakubu Morávkovi, Ph.D. za vstřícnost, odborné vedení a cenné rady a připomínky, které mi při psaní této diplomové práce poskytl.

Obsah

Úvod.....	1
1. Pojem whistleblowing	3
1.1. Původ pojmu whistleblowing.....	3
1.2. Vymezení pojmu whistleblowing.....	4
1.3. Český ekvivalent	8
2. Problematika	9
2.1. Loajalita.....	9
2.2. Rizika, odvetná opatření.....	13
2.3. Místo podání oznámení a jeho prošetření	15
2.4. Veřejné mínění	16
2.5. Motivace	17
3. Mezinárodní závazky.....	19
3.1. Organizace spojených národů	19
3.2. Rada Evropy	20
3.2.1. Evropský soud pro lidská práva	23
3.3. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj	26
3.4. Evropská unie	26
4. Současná úprava oznamování nekalých praktik v České republice	30
4.1. Ústavní úroveň	30
4.2. Pracovněprávní předpisy	33
4.3. Ochrana osobních údajů.....	37
4.4. Trestněprávní předpisy	38
4.5. Správní předpisy.....	41
4.6. Oznamování podle zákona o bankách, zákona o úvěrních družstvech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu	41

4.7.	Oznamování protiprávního jednání ve služebních úřadech	42
5.	Cesta ke komplexní úpravě whistleblowingu v České republice	45
5.1.	Vládní návrh Karolíny Peake z roku 2012	46
5.2.	Návrh skupiny senátorů z roku 2013	49
5.3.	Vládní návrh Jiřího Dienstbiera z roku 2016	51
5.4.	Poslanecký návrh Andreje Babiše z roku 2016	54
6.	Úvahy nad možnou právní úpravou	59
6.1.	Věcná působnost	60
6.2.	Osobní působnost	62
6.3.	Poskytovaná ochrana	63
6.4.	Kanály a příjemce oznámení	66
6.5.	Motivace, ochrana oznamovaného a komplexnost úpravy	69
	Závěr	71
	Seznam použitých zkratk	73
	Seznam použité literatury a pramenů	74
	Název práce v anglickém jazyce	86
	Abstrakt	86
	Abstract	87
	Klíčová slova	88
	Keywords	88

Úvod

Watergate, Panama Papers, či jízděnková kauza Ivo Rittiga, to jsou všechno známé aféry, které svého času hýbaly nejenom mediálním světem. Všechny jmenované události mají společného jmenovatele, kterým je právě *whistleblowing* v České republice označovaný jako oznamování nekalých či škodlivých jednání.

V uvedených případech, stejně jako v mnoha dalších, hráli *whistlebloweri* významnou roli, když svou činností přispívali k odhalování a vyšetřování závažných nezákonných jednání. Informace, které oznamovatelé přináší, by se často k příslušným orgánům nemohly jinak dostat. Není tak divu, že oznamovatelé patří k významným kanálům policejních orgánů, což mimo jiné potvrdila i stávající vrchní státní zástupkyně Lenka Bradáčová, která na konferenci pořádané neziskovou organizací Oživení uvedla následující: „(...) v různých typech kriminality, přes hospodářskou a korupční, je nezbytná spolupráce s někým, kdo se v tom prostředí pohybuje, a téměř ve většině trestních věcí pravomocně odsouzených z této kategorie se vyskytly osoby, které policii informace předávaly.“¹ Tímto tvrzením vrchní státní zástupkyně *de facto* podává, že v případě kriminality s vysokou mírou latence jsou oznamovatelé pro orgány činné v trestním řízení naprosto klíčoví.

Není to ovšem pouze korupční trestná činnost, k jejíž objasnění či prevenci mohou oznamovatelé přispět. Včasná oznámení napomáhají rovněž prevenci a odhalování jednání ohrožujících životní prostředí, zdraví, ale i životy a další významné hodnoty. To si bohužel mnozí uvědomí až s nastalou negativní událostí.

Negativní zkušenosti s konkrétní trestnou činností podporují myšlenku právní úpravy *whistleblowingu* a ochrany *whistleblowerů* a je nutno poznamenat, že přijímání takových legislativních úprav se stalo do jisté míry trendem poslední doby. K tomu přispívá i skutečnost, že problematika *whistleblowingu*, nejen z hlediska kriminality přesahující hranice, je hojně diskutována na mezinárodním poli. Zákony na ochranu *whistleblowerů* přijala již řada evropských i mimoevropských zemí a ani České republice

¹ Oživení. Oživení 11 Panelová debata Oznamovatel a jeho klíčová role při vyšetřování trestné činnosti. In: Youtube [online]. 9. 10. 2015. [cit. 16. 12. 2016]. Dostupné z: https://www.youtube.com/watch?v=eFBBziZ_YnQ.

se debata na téma zákonného zakotvení oznamování nekalých praktik nevyhnula. Debata doposud přinesla 4 legislativní návrhy, žádný z nich ovšem prozatím přijat nebyl. S ohledem na vrcholící diskuze nad možnou úpravou ochrany oznamovatelů je tak cílem této diplomové práce zmapovat a zanalyzovat současný právní stav oznamování nekalých praktik v České republice spolu se všemi aspekty, které by měly být při legislativní úpravě *whistleblowingu* brány v potaz, a především pak popis a zhodnocení dosavadních legislativních návrhů a vlastní úvahy nad možnou podobou vhodné úpravy ochrany oznamovatelů v České republice.

Pro naplnění uvedených cílů je práce rozdělena do 6 kapitol rozčleněných dále na podkapitoly. Na následujících stránkách bude nejprve představen pojem *whistleblowing*, jenž je jádrem celé diplomové práce, jeho vznik, různé podoby obsahu, které pojmu bývají přisuzovány, i problematika hledání příslušného českého ekvivalentu. Následně práce uvádí stěžejní body problematiky *whistleblowingu*, které odpovídají na otázku, proč je potřeba oznamování nekalých jednání právem regulovat, v čem spočívají limity *whistleblowingu*, co je potřeba pro diskuzi o možném legislativním zakotvení zkoumat. Tyto body se do jisté míry shodují s otázkami, které si klade sám oznamovatel před tím, než se rozhodne oznámení učinit či naopak mlčet.

Další kapitola pak nabídne přehled mezinárodních závazků na poli *whistleblowingu*, kterými je Česká republika více či méně vázána a které jsou z hlediska možné právní úpravy relevantní a měly by být tedy zohledněny. Jedná se veskrze o závazky, které České republice vyplývají z jejího členství v mezinárodních organizacích a z mezinárodních smluv přijatých na půdě těchto organizací, k jejichž plnění se Česká republika dobrovolně zavázala.

Kapitola čtvrtá pak představí vnitrostátní relevantní legislativní rámec, který je již dnes na problematiku aplikovatelný a do nějž bude nová úprava vložena. Jelikož současná úprava poskytuje oznamovatelům určitou ochranu, je možné s jejími instituty v rámci legislativních návrhů pracovat. Na tuto kapitolu navazuje popis a analýza dosavadních legislativních návrhů a celá práce je zakončena vlastními úvahami nad možnou a vhodnou právní úpravou.

1. Pojem *whistleblowing*

1.1. Původ pojmu *whistleblowing*

Pojem *whistleblowing* se začal používat zhruba od 70. let 20. století jako označení pro oznamování škodlivých jednání (zejména) na pracovišti. Jak je již ze samotného názvu patrné, vznikl termín *whistleblowing* v angloamerickém právním prostředí, konkrétně v USA. První užití termínu *whistleblowing* ve výše uvedeném smyslu se připisuje advokátu Ralphu Naderovi, který jej v roce 1971 použil na konferenci o profesní odpovědnosti konané ve Washingtonu, D.C., ke které byla následně vydána kniha,² v níž je pojem mnohokrát skloňován.

Anglické slovní spojení *to blow the whistle* (v překladu zapískat na píšťalku), ze kterého termín *whistleblowing* vznikl, bývá některými autory vysvětlováno jako hvizd rozhodčího, který chce zastavit určitou akci,³ jiní jej připodobňují k hvizdu policejní píšťalky. V každém případě má evokovat představu varovné píšťalky, která zazní, když *se nehraje podle pravidel*.⁴ Pro osobu, která na tuto pomyslnou varovnou píšťalku píská, čímž upozorňuje na škodlivé jednání, se pak vžilo označení *whistleblower*. Z hlediska lingvistiky se tak jedná o *idiom*, tedy o víceslovné spojení, jehož původní význam se zcela nebo částečně vytratil.

² NADER, R., PETKAS, P., BLACKWELL, K. (ed.). *Whistle blowing : The Report of the Conference on Professional Responsibility*. New York : Grossman, 1972.

³ Např. MICELI, M. P., NEAR, J. P. *Blowing the whistle: the organizational and legal implications for companies and employees issues in organization and management series*. New York : Lexington Books, 1992, str. 15.

⁴ CÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2009, str. 7. Dostupné také z: http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf.

1.2. Vymezení pojmu *whistleblowing*

V odborné literatuře se můžeme setkat s různým pojetím *whistleblowingu*. O co nejpřesnější vymezení pojmu se snažilo mnoho autorů, jejichž nejznámější definice si vzápětí představíme. Je nutné nicméně konstatovat, že obecně platná definice neexistuje.

Sám R. Nader v již zmiňované knize definuje *whistleblowing* jako „*čin muže či ženy, kteří v přesvědčení, že veřejný zájem převažuje nad zájmy organizace, ve které působí, zapískají na píšťalku (upozorní), že se organizace podílí na korupční, nezákonné, podvodné nebo jiné škodlivé činnosti.*“⁵

Marcia P. Miceli a Janet P. Near ve svém hojně citovaném článku z roku 1985 uvádí, že se jedná o případ, kdy „*bývalý či stávající člen organizace upozorní - poskytne informaci o nezákonných, neetických nebo nelegitimních jednáních, ke kterým dochází s vědomím jeho nadřízených, orgánu nebo instituci oprávněné účinně zakročit.*“⁶ Oproti Naderovi v definici Miceli a Near rozšiřují okruh *whistleblowerů* i na bývalé členy organizace a blíže specifikují příjemce oznámení. Je třeba poznamenat, že institucí oprávněnou účinně zakročit nejsou myšleny pouze orgány stojící vně organizace. Není bez zajímavosti, že autorky této definice nepůsobí v právnickém odvětví, ale v oboru psychologie, v jejímž duchu se tématem *whistleblowingu* zabývají.

Velmi propracovanou definici *whistleblowingu* představil ve své práci australský akademik, specialista na obchodní etiku, Peter B. Jubb, dle kterého *whistleblowing* představuje „*uvážené dobrovolné poskytnutí informací osobou, která má privilegovaný přístup k údajům nebo informacím o činnosti organizace, ve které působí nebo dříve působila. Poskytnuté informace svědčí o závažných protiprávních jednáních, nebo jiných nekalých praktikách, již nastalých nebo předpokládaných, způsobených organizací v rámci její řídicí schopnosti. Oznámení je učiněno externímu subjektu, který má*

⁵ NADER, R., PETKAS, P., BLACKWELL, K. (ed.). *Whistle blowing : The Report of the Conference on Professional Responsibility*. New York : Grossman, 1972, str. 3-5. (Překlad vlastní).

⁶ MICELI, M. P., NEAR, J. P. *Organizational Dissence: The Case of Whistleblowing*. *Journal of Business Ethics*. 1985, Volume 4, Issue 1, str. 4. (Překlad vlastní).

pravomoc zjednat nápravu.“⁷ Zajímavá je v této definici charakteristika *whistleblowera*, kdy je zdůrazněno jeho specifické postavení spočívající v privilegovaném přístupu k informacím plynoucím z určitého vztahu *whistleblowera* k organizaci. Zásadní rozdíl oproti definicím předešlým pak spočívá v tom, že P. B. Jubb vymezuje příjemce oznámení pouze jako orgán externí, na který se oznamovatel obrací při nesouhlasu s praktikami organizace, ve které působí.

Za zmínku stojí ještě přístup, který bývá prezentován v některých publikacích vydaných nevládní neziskovou organizací Transparency International – Česká republika.⁸ Jedná se o přístup, který *whistleblowing* vymezuje nikoliv jako pouhé oznámení, ale jako celý proces odhalení nekalých praktik v určité organizaci prostřednictvím poskytnutí informace osobám či institucím, které mohou oznamované jednání prověřit a případně zakročit.⁹

Co se týče slovníkových definic, Oxfordský právní slovník vymezuje *whistleblowing* jako: „Zveřejnění informací zaměstnancem, které se týkají počínání jeho zaměstnavatele. V určitých případech (s ohledem na povahu oznámení nekalých praktik zaměstnavatele a za předpokladu, že jsou informace zveřejněny ve veřejném zájmu) je zaměstnancům poskytnuta právní ochrana před odvetnými opatřeními zaměstnavatele.“¹⁰ zatímco online oxfordský slovník nabízí pod heslem *whistle-blower* definici poměrně vágní, kdy za *whistleblowera* považuje osobu informující o nezákonném či neetickém jednání jiné osoby či organizace.¹¹

⁷ JUBB, P. B. Whistleblowing : A restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics*. 1999, Volume 21, Issue 1, str. 78. (Překlad vlastní).

⁸ Transparency International – Česká republika, o.p.s., je českou pobočkou nadnárodní sítě organizací, jejímž úkolem je mapovat stav korupce v České republice a přispívat k jejímu omezení. Tématem *whistleblowingu* se Transparency International v České republice zabývá od roku 2009.

⁹ Srov. např. ČÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2009, str. 13.

¹⁰ LAW, J., MARTIN, E. A. A Dictionary of law. 7th ed. Oxford, United Kingdom : Oxford University Press, 2013, str. 589. (Překlad vlastní).

¹¹ Definition of whistle-blower in English. *Oxforddictionaries.com* [online]. [cit. 2016-11-11]. Dostupné z: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/whistle-blower>.

Blackův právní slovník, nejpoužívanější právní slovník v USA, definuje *whistleblowera* relativně restriktivně jako „zaměstnanec, který oznamuje škodlivé jednání zaměstnavatele vládním nebo donucovacím orgánům.“¹²

Z výše uvedených definic již lze vypožorovat základní aspekty *whistleblowingu*.

V prvé řadě je jím osoba *whistleblowera*. Zatímco vágní definice jeho postavení nspecifikují, ty konkrétnější za *whistleblowera* považují pouze osobu, která má určitý vztah k organizaci, o jejíž činnosti své oznámení činí. Vztah mezi organizací a *whistleblowerem* je rozhodný, neboť právě z tohoto titulu má potenciální *whistleblower* privilegovaný přístup k určitým informacím. Někteří z autorů pak pojem zužují pouze na osobu zaměstnance, jiní sem řadí i osoby ve vztahu více či méně obdobném. Česká pobočka Transparency International pak považuje za rozhodující i skutečnost, že svým oznámením podstupuje *whistleblower* mnohdy značná profesní i osobní rizika plynoucí právě ze vztahu k dané organizaci.¹³

Druhým aspektem je předmět – tedy charakter oznamovaného jednání. Dle uvedených definic spočívá *whistleblowing* v oznámení takového závažného jednání, které lze asi nejlépe vystihnout přívlastky nekalé, škodlivé či závadné, nehledě na to, jestli se dotyčný nekalého jednání již dopustil nebo se k takovému jednání teprve schyluje. Charakter jednání bývá často upřesněn výčtem, povětšinou demonstrativním, obsahujícím nezákonné, korupční, podvodné, či dokonce neetické praktiky a další jednání. Tato jednání by měla dosahovat určité míry závažnosti. Někteří z autorů jdou ve své definici dál a dávají do souvislosti s *whistleblowingem* pouze taková jednání, která jsou v rozporu s veřejným zájmem.

Většina z uvedených definic rovněž reflektuje skutečnost, komu je oznámení učiněno. Mnohými autory jsou zmiňovány externí orgány nebo instituce oprávněné vůči nekalému jednání zakročit. Jedná se především o orgány veřejné moci, nápravy však lze

¹² GARNER, B. A. *Black's law dictionary*. 8th rev. ed. St. Paul : West Group, 2004, str. 1627. (Překlad vlastní).

¹³ PAVLIŠOVÁ, R. et al. *Whistleblowing není donašečství : Příručka nejen pro oznamovatele*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2014, str. 13. Dostupné také z: http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2015/TI_Whistleblowing_nen%C3%AD_dona%C5%A1e%C4%8Dstv%C3%AD.pdf.

v některých případech a zprostředkovaně dosáhnout i za pomoci subjektů jiných – např. veřejných sdělovacích prostředků či různých nestátních organizací.¹⁴ Oznámení o nekalých praktikách však lze učinit i internímu orgánu organizace, je-li zřízen, či odpovědné osobě uvnitř korporace, případně i jiné osobě korporací určené, neboť i ty mohou účinně zakročit. Z hlediska subjektu, kterému je oznámení učiněno, pak vyplývá dělení *whistleblowingu* na externí a interní.

K tomu lze dodat, že za určitých okolností je osobám činícím oznámení poskytnuta právní ochrana proti případným odvetným opatřením.

Osobně vnímám pojem *whistleblowing* v širokém měřítku. Není třeba jej bezdůvodně zužovat, když i jiné osoby než zaměstnanci stojí k určitým subjektům (organizacím) v privilegované pozici, ze které mají lepší přístup k relevantním informacím o závažném škodlivém jednání. Tato pozice, vztah k oznamovanému, *whistleblowerům* zároveň znesnadňuje oznámení učinit, a to zejména konfliktem vnitřních hodnot i strachem z možné odplaty, což je dle mého názoru největším specifickým problémem problematiky *whistleblowingu* a bývá často zkoumáno i z hlediska psychologie a sociologie. Rozhodnou je také skutečnost, že oznamovatel činí své oznámení osobě, která má možnost zjednat nápravu, nehledě na to, jestli půjde o orgán stojící vně či uvnitř organizace.

Tento fenomén, pro který se vžilo moderní označení *whistleblowing*, se ve společnosti vyskytuje již dlouhou dobu. Je to téma široké, která je zkoumáno různými vědními obory (především psychologií a sociologií) často s důrazem na etiku. Nejedná se o problematiku ryze právní. Právo, jako v řadě dalších případů, pouze zkoumá, proč, v jaké míře a jakým způsobem je potřeba tento společenský jev regulovat. Při úvaze nad zákonnou regulací *whistleblowingu* bude nutné vždy vymezit oblast, na kterou bude úprava dopadat, a to nejenom s ohledem na různost definic, které pojmu přisuzují různý obsah. Problematiku v celé její šíři zkrátka nelze (ani není žádoucí) právem efektivně postihnout, i proto se legislativní návrhy v rámci osobní působnosti

¹⁴ V České republice se oznamovatelé často obracejí na nevládní neziskové organizace Transparency International – Česká republika, o.p.s. a Oživení, o.s., které se dlouhodobě zabývají bojem proti korupci a poskytují rovněž v dané oblasti právní poradenství.

zaměřují především na oblast pracovněprávních vztahů a v rámci působnosti věcné pouze na závažná jednání proti veřejnému zájmu.

1.3. Český ekvivalent

S rostoucím zájmem o problematiku *whistleblowingu* v České republice a s vyhlídkou na jeho potenciální zákonnou úpravu bylo nutné nalézt k výše vymezenému anglickému termínu vhodný český ekvivalent. V českém překladu Blackova právnického slovníku nalezneme pod heslem *whistle blower* označení *informátor, oznamovatel, udavač, práškač*.¹⁵ Nutno však podotknout, že se jedná o označení z doby, kdy problematice *whistleblowingu* nebyla v České republice věnována pozornost. Označení práškač, udavač ale i informátor mají pejorativní nádech a pro účely zákonné úpravy, která má jednotlivce motivovat k oznamování a zlepšit vnímání *whistleblowingu* ve společnosti, jsou tak označení zcela nevhodnými. Nutné bylo nalézt pojmenování, které by v lidech nezbuzovalo předsudky a negativní představy donašečů zakořeněné v české společnosti z dob minulých. Nejpoužívanějším českým ekvivalentem se tak stalo označení *oznamovatel*, a to právě pro svoji neutralitu. V odborných článcích na téma *whistleblowing* se označení *oznamovatel* objevuje již řadu let, a i přes jeho často vytýkanou přílišnou obecnost se v odborných kruzích jeho používání více méně ustálilo. Je třeba si nicméně uvědomit, že lze těžko hledat přesný, výstižný ekvivalent k pojmu *whistleblower*, kdy tento anglický termín vznikl v USA nově právě pro pojmenování konkrétního jevu se všemi jeho specifiky. Pojem *oznamovatel* bude nadále v textu používán namísto označení *whistleblower*.

¹⁵ BLACK, H. C. *Blackův právnický slovník*. Přel. Vladimír Balaš. 6. vydání. Praha : Victoria Publishing, 1993, 2. svazek, str. 1453.

2. Problematika

Samotné vymezení pojmu neodpovídá na otázku, proč by měla být problematika právně regulována. Důvodem k regulaci je především skutečnost, že *whistleblowing* je jedním z účinných prostředků v boji proti korupci i dalším škodlivým jednáním. Včasným oznámením lze předejít nejenom finanční kriminalitě, ale i poškozování životního prostředí či ohrožení životů a zdraví, či je možné taková jednání alespoň odhalit a případně potrestat. Oznamovatelé tak představují pro stát cenný zdroj informací, které by byly pro kohokoliv stojícího mimo strukturu organizace, jež se dopouští nekalých praktik, těžko dosažitelné. Mnohé analýzy však ukazují, že samotnému oznámení většinou předchází dlouhé rozhodování potenciálního oznamovatele, zda oznámení učinit, zvažuje přitom možné dopady oznámení, rizika, reakce okolí, komu informace předat, či jestli bude jeho oznámení vůbec prošetřeno. Tyto otázky v nejednom případě vedou ve svém důsledku k tomu, že se potenciální oznamovatel raději rozhodne mlčet. Aby se tomuto výsledku předešlo, zavádějí státy ochranná opatření, popř. i jiné motivační prvky pro potenciální oznamovatele. Kromě vnímání oznamovatelů jako prevenčního prostředku je nutné také zohlednit fakt, že trestání oznamovatelů zejména formou odvetných opatření oznamovaných osob za jednání, která jsou pro společnost přínosem, je poněkud nespravedlivé a lze přisvědčit názoru, že by měl stát tyto nespravedlnosti minimalizovat. Vybraná problematická úskalí oznamování škodlivých jednání, která je třeba mít při úvahách o zákonné regulaci na paměti, probereme podrobněji.

2.1. Loajalita

Často zmiňovaným tématem v souvislosti s *whistleblowingem* je právě loajalita. Jak již bylo uvedeno výše, oznamovatel je k organizaci, která se dopouští nekalého jednání, v určitém (smluvním) vztahu.

Jedná-li se o vztah zaměstnanecký, je nezbytné brát v potaz určitou míru loajality zaměstnance ke svému zaměstnavateli, potažmo organizaci. Ačkoliv princip loajality

není v zákoníku práce¹⁶ explicitně zakotven, určitý požadavek loajality zaměstnance k zaměstnavateli je spatřován v ustanovení § 1a odst. 1 písm. d) zákoníku práce, které řadí mezi základní zásady pracovně právních vztahů „*řádný výkon práce v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele.*“ Na tuto zásadu pak navazuje ustanovení § 301 písm. d), které stanoví zaměstnancům povinnost „*nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele.*“¹⁷ Skutečnost, že požadavek nezbytné míry loajality zákoníku práce není upraven výslovně, neznamená, že loajalita na pracovišti není v praxi vyžadována a že zaměstnanci vůči svému zaměstnavateli loajální nejsou. Loajalitou jsou zaměstnanci vůči zaměstnavateli povinni i podle nálezů Ústavního soudu, o kterých bude pojednáno dále.

Výslovnější úpravy než u zaměstnanců se dostalo požadavku loajality společníka či člena orgánu ke společnosti. Občanský zákoník¹⁸ a zákon o obchodních korporacích¹⁹ ukládají členům korporace i členům jejích orgánů povinnost nezbytné míry loajality, členům orgánů pak navíc povinnost jednat s péčí řádného hospodáře, tedy rozhodně v zájmu korporace, což se ne vždy musí krýt se zájmem veřejným. Bude-li člen orgánu korporace jednat v rozporu se zájmem korporace (byť v zájmu veřejném), poruší tak povinnost jednat s péčí řádného hospodáře a vznikne-li v důsledku jeho jednání společnosti škoda, může být volán k odpovědnosti.²⁰

Ve chvíli, kdy se potenciální oznamovatel dozví o nekalých praktikách organizace, jejímž je členem, zvažuje, zda porušit svůj závazek loajality a učinit oznámení. Problémem vyplývajícím z loajality je, že oznamovatel nechce v první řadě společnost poškodit, nechce se postavit proti zájmům společnosti, či nechce nést negativní důsledky porušení závazku být organizaci loajální. Takové porušení povinnosti „*nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele*“ by mohlo být vyhodnoceno jako porušení závažné, které je výpovědním důvodem podle § 52 písm. g) zákoníku práce.

¹⁶ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

¹⁷ Srov. např. BĚLINA, M. § 301 Základní povinnosti zaměstnanců. In: BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce : Komentář*. 2. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2015, str. 1167.

¹⁸ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁹ Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech.

²⁰ DVOŘÁK, T. Několik poznámek k whistleblowingu z pohledu soukromého práva. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 43-44.

Není tak s podivem, že se najdou osoby, které loajalitu k organizaci před veřejným zájmem upřednostní. V určitých skupinách dochází k upřednostnění loajality před veřejným zájmem téměř bezvýjimečně. Jedná se o celou řadu profesí, zejména pak o určité socioprofesionální skupiny, kde se loajalita vyžaduje více než jinde. Příslušníci těchto skupin jsou si vědomi potenciálního znemožnění další spolupráce v rámci svého stavu, pokud by oznámení učinili, proto v těchto skupinách k oznámením takřka nedochází.²¹

Jak vyplývá ze studie nevládní neziskové organizace Oživení, která analyzovala případy oznamovatelů ve střední a východní Evropě, většina zkoumaných oznamovatelů se nejprve pokusila řešit problém v rámci struktur organizace, což hovoří o jejich souvazečnosti a loajalitě k organizaci při souběžné vůli problém řešit.²² V případě bezúspěšného oznámení v rámci struktur organizace však oznamovatelé nezbývá než se obrátit na instituce externí, či dále mlčet nebo z organizace vystoupit.

Existuje řada dalších výzkumů poukazujících na skutečnost, že určité procento zaměstnanců by před loajalitou veřejný zájem upřednostnilo, nicméně někteří z nich se i přesto rozhodnou nejednat, a to z důvodů, o kterých pojednám níže.

Otázkou porušení loajality zaměstnance zveřejněním informací o nekalém jednání zaměstnavatele se zabýval i Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 13. 12. 2012 uvedl: *„Soukromoprávní požadavek na dodržování smluv, princip pacta sunt servanda, resp. smluvní volnost a převzatý závazek zaměstnance být loajální ke svému zaměstnavateli nemohou apriorně vyloučit jiný významný veřejnoprávní zájem, a to zájem na tom, aby se též zaměstnanci mohli obracet na státní orgány v situacích, kdy ze strany zaměstnavatele hrozí ohrožení významných společenských zájmů, jako je ochrana zdraví občanů, ochrana životního prostředí či ochrana čistoty vody, nebo kdy dokonce dojde k porušení těchto veřejných statků. Dohoda mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nemůže zasahovat do veřejnoprávních vztahů, narušovat zájem společnosti na tom, aby*

²¹ DVOŘÁK, T. Několik poznámek k whistleblowingu z pohledu soukromého práva. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 42.

²² FRANKOVÁ, L., PETRÁKOVÁ, L. *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*. Praha : Oživení, 2014, str. 17. Dostupné také z: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB_CZE-FINAL_REVISSED.pdf.

*každý občan v demokratickém právním státě mohl být nápomocen státu při odhalování nedostatků a v případě potřeby na nedostatky upozornil.*²³

V daném případě se jednalo o situaci, kdy stěžovatelé, té doby zaměstnanci provozovatele čistírny odpadních vod, upozorňovali na nelegální praktiky zaměstnavatele, kde mimo jiné voda vypouštěná z čistírny obsahovala zakázané látky. Tuto skutečnost se nejprve snažili řešit v rámci organizace opakovanými zápisy do provozní knihy, což ovšem nevedlo k žádnému řešení. Rozhodli se proto obrátit na Českou inspekci životního prostředí dopisem nazvaném „Katastrofální stav ČOV“, ve kterém upozorňovali na porušování norem, ke kterému při provozu čistírny mělo docházet. Předmětný dopis měli podle zaměstnavatele adresovat i dalším subjektům, mj. majiteli čističky. Reakcí zaměstnavatele bylo okamžité zrušení pracovního poměru stěžovatelů pro zvlášť hrubé porušení pracovní kázně podle ustanovení § 53 odst. 1 písm. b) tehdejšího zákoníku práce.²⁴ Postup zaměstnavatele následně stvrdil jak odvolací, tak i Nejvyšší soud, který konstatoval porušení náležité míry loajality zaměstnance vůči svému zaměstnavateli.²⁵

Ústavní soud pak obecným soudům vytkl, že: „v dané věci obecné soudy zvažovaly pouze jednu stránku, a to zájem na dodržování smluv a loajalitu zaměstnance vůči zaměstnavateli“ a že: „dostatečně nevyhodnotily a neporovnaly veřejný zájem na ochraně životního prostředí a zdraví občanů na straně jedné se zájmem na dodržování smluv a loajalitou zaměstnance vůči zaměstnavateli na straně druhé.“²⁶ a rozhodnutí odvolacího i Nejvyššího soudu v dané věci zrušil. Vymezil se tak vůči skupině zastávající názor, že loajalitu k zaměstnavateli nelze porušit a že takové porušení je vždy důvodem k výpovědi či dokonce k okamžitému zrušení pracovního poměru, nehledě na případné jiné hodnoty, pro které byla loajalita porušena.

Ten samý případ se dostal k Ústavnímu soudu ještě jednou poté, co odvolací soud žalobu na určení neplatnosti výpovědi znovu zamítl. Veden pokyny Ústavního soudu

²³ Cit. z odůvodnění nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12.

²⁴ Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění tehdejších předpisů.

²⁵ Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3478/2010.

²⁶ Cit. z odůvodnění nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12.

dospěl Krajský soud v Brně k závěru, že porušení pracovní kázně bylo vzhledem k zamýšlenému cíli v daném případě nepřiměřené, když se žalobci s dopisem popisujícím stav čističky obrátili kromě příslušných orgánů i na soukromé subjekty, přičemž obsahem dopisu byly i další informace, které podle názoru Krajského soudu v Brně sledovaly především poškození zaměstnavatele. Z výsledku kontroly ČOV rovněž vyplynulo, že stav čističky nepředstavoval mimořádnou situaci. Krajský soud následně zkonstatoval, že soukromoprávní zájem nad zájmem veřejným v posuzované věci jednoznačně převážil.

Nejvyšší soud následně dovolání odmítl jako nepřipustné a Ústavní soud pak svým druhým nálezem v této věci²⁷ odmítl stížnost s tím, že se odvolací soud dostatečně vypořádal s kolizí zájmů. Zhodnocení situace odvolacím soudem označil za logické a bezrozporné a s poukazem na nezávislost rozhodování obecných soudů jej dále odmítl komentovat.

Střetu závazku loajality zaměstnance s jinými významnými hodnotami se několikrát zabýval též Evropský soud pro lidská práva. Judikaturou ESLP se budu blíže věnovat v kapitole Mezinárodní závazky.

2.2. Rizika, odvetná opatření

Druhým problémem, jež potenciální oznamovatelé často zvažují, jsou rizika, kterým svým oznámením mohou vystavit sebe, popř. osoby blízké, kolegy, ale i samotnou organizaci.

Nejčastěji bývají popisována odvetná opatření zaměstnavatele vůči zaměstnancům. Takovým opatřením může být přeložení, snížení osobního ohodnocení, ztěžování výkonu

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. IV.ÚS 2449/15.

práce spočívající např. v přidělování neadekvátní pracovní agendy, *bossing*, *mobbing*, disciplinární řízení či v neposlední řadě (neoprávněně) ukončení pracovního poměru.²⁸

Ztráta zaměstnání s sebou nutně nese i ztrátu příjmu, jehož náhrady se zaměstnanec domůže až v souvislosti s rozhodnutím soudu o neplatném rozvázání pracovního poměru a náhradě mzdy, to ovšem může trvat i roky nehledě na náklady, které soudní řízení obnáší. Do té doby může oznamovatel řešit situaci obstaráním si práce nové, což však v závislosti na oboru či regionu jeho působistě může být značně obtížné.

Stejným rizikům se mohou vystavit nejenom zaměstnanci (v různých pracovněprávních vztazích), ale i osoby ve vztazích obdobných vyznačujících se jistou mírou závislosti na oznamované organizaci či jejím členovi (např. malí a střední podnikatelé, společníci aj.).

I bez souvislosti s pracovním poměrem bývají vůči oznamovatelům používána odvetná opatření ve formě pomluvy a jiného očerňování, trestního oznámení (nejčastěji pro pomluvu nebo křivé obvinění) či dokonce vydírání a fyzických útoků.²⁹ Uvedená odvetná opatření tak pro oznamovatele představují rizika ekonomická, psychická a do jisté míry i zdravotní, a ne každý jim je ochoten čelit.

Stejným následkům jako samotný oznamovatel mohou čelit v důsledku oznámení i osoby jiné, povětšinou půjde o ty, kteří oznamovatele podporovali, či o osoby oznamovateli nějakým způsobem blízké.

Na okraj lze poznamenat, že rizika v sobě neskrývá pouze oznámení o subjektu, který je v pozici silnější strany. Negativním následkům se vystavují i oznamovatelé z řad podnikatelů, kdy ohrožení může spočívat např. v reakci dalších obchodních partnerů

²⁸ Takovým opatřením čelili oznamovatelé, kteří participovali na analýze nevládní neziskové organizace Oživení. viz FRANKOVÁ, L., PETRÁKOVÁ, L. *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*. Praha : Oživení, 2014, str. 18.

²⁹ FRANKOVÁ, L., PETRÁKOVÁ, L. *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*. Praha : Oživení, 2014, str. 18.

a zákazníků – přerušením obchodních styků, v diskreditaci osoby oznamovatele prostřednictvím médií aj.³⁰

V určitých případech může oznámení, např. v případě medializace kauzy, vést k poškození dobrého jména společnosti. Lze si představit i situace, kdy oznámení ve svém důsledku přivodí společnosti finanční potíže, v extrémních případech může vést až k jejímu úpadku. V takovém případě oznamovatel vystavuje riziku ztráty zaměstnání nejenom sebe, ale i všechny ostatní zaměstnance společnosti.

2.3. Místo podání oznámení a jeho prošetření

Když už se potenciální oznamovatel o nekalém jednání dozví a přes všechna rizika se rozhodne oznámení učinit, často se ocitne v situaci, kdy neví, komu danou informaci předat. Již zmíněná analýza Oživení ukázala, že u dotazovaných oznamovatelů převládla tendence řešit vzniklou situaci primárně v rámci struktur organizace, ovšem při současném zjištění, že takové interní oznámení zůstalo povětšinou bez efektivního řešení.

Problém interního oznamování spočívá v časté neexistenci orgánů určených k přijímání obdobných podnětů v rámci organizace.³¹ Pokud je úprava podávání stížností a jiných podnětů na úrovni organizace upravena, směřuje zpravidla zaměstnanec k nadřízeným osobám či (např. v případě orgánů samosprávy) k nadřízenému kolektivnímu orgánu, přičemž se tyto osoby podle dosažených zjištění nejednou na nekalých praktikách samy podílí nebo o nich alespoň vědí.³² Oznámení takové osobě by mohlo vést až ke zmaření případného vyšetřování a nápravy. Nejen z výše uvedených důvodů se oznamovatelé často (někdy i paralelně) obracejí na orgány externí.

³⁰ DVORÁK, T. Několik poznámek k whistleblowingu z pohledu soukromého práva. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 43.

³¹ Na tomto místě je vhodné upozornit, že v zejména větších společnostech bývají interní mechanismy oznamování zaváděny a situace se zlepšuje. Společnosti zřizují speciální telefonní linky, webové formuláře, e-mailové schránky nebo určují osoby či orgány (někdy i externí) k prošetřování těchto podání.

³² Srov. např. FRANKOVÁ, L., PETRÁKOVÁ, L. *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*. Praha : Oživení, 2014, str. 51.

Překvapujícím může být i zjištění, že nejčastějším důvodem neoznámení korupce (častějším než strach z odvetných opatření) je přesvědčení, že oznámení by k ničemu nevedlo.³³ Konkrétně v České republice 45 % respondentů uvedlo, že by korupci nenahlásilo, z čehož 51 % z nich právě z důvodu, že by oznámení nevedlo k řešení problému.³⁴ To může znamenat nedůvěru v činnost orgánů jak interních, tak i externích, tedy orgánů veřejné moci.

2.4. Veřejné mínění

Jistou relevancí při podání oznámení může hrát i veřejné mínění. Mnoho českých publikací na dané téma odkazuje v souvislosti s *whistleblowingem* na negativní historické zkušenosti minulého století spojené s totalitními režimy. Upozorňují přitom, že představa člověka informujícího státní orgány o (byť nelegálních) činnostech jiných osob či organizací může ve společnosti vyvolávat představy udavačů, práskačů, donašečů a jiných posluhovačů totalitních režimů. Takové představy mohou být ve společnosti dále živeny např. prostřednictvím médií, jak lze vysledovat z nadpisů některých novinových článků: „Udávám, udáváš, udáváme“,³⁵ „Zaměstnanec své firmy, který vás udá, budete muset hýčkat.“³⁶ či „Babiš nabízí každému práskači až 595 tisíc z daní“.³⁷ Nereflektují přitom skutečnost, že oznamovatelé informace záměrně nevyhledávají a z jejich předání nemají primárně žádný osobní prospěch.³⁸

³³ FRANKOVÁ, L., PETRÁKOVÁ, L. *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*. Praha : Oživení, 2014, str. 18.

³⁴ PAVLIŠOVÁ, R., et. al. *Whistleblowing není donašečství : Příručka nejen pro oznamovatele*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2014, str. 8.

³⁵ BÁBEK, R. Udávám, udáváš, udáváme. *Pravý břeh* [online]. 10. 8. 2016 [cit. 17. 11. 2016]. Dostupné z: <https://www.pravybreh.cz/udavam-udavas-udavame>.

³⁶ Zaměstnanec své firmy, který vás udá, budete muset hýčkat. Babiš na to chystá zákon. *Svobodné fórum* [online]. 25. 4. 2016 [cit. 17. 11. 2016]. Dostupné z: <http://svobodneforum.cz/zamestnanec-sve-firmy-ktery-vas-uda-budete-muset-hyckat-babis-na-to-chysta-zakon/>.

³⁷ Babiš nabízí každému práskači až 595 tisíc z daní. *Echo24.cz* [online]. 27. 4. 2016 [cit. 17. 11. 2016]. Dostupné z: <http://echo24.cz/a/wgUCU/babis-nabizi-každemu-praskaci-az-595-tisic-z-dani>.

³⁸ PAVLIŠOVÁ, R., et. al. *Whistleblowing není donašečství : Příručka nejen pro oznamovatele*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2014, str. 12-13.

Výsledky sociologického průzkumu společnosti STEM/MARK z roku 2015 však mimo jiné ukazují, že 69 % respondentů nevnímá oznamovatele negativně, když zastávají názor, že by se oznamování nekalých jednání mělo veřejně podporovat, ačkoliv většina by se sama neodhodlala oznámení učinit, přičemž 3 % z nich právě kvůli obavám z odsudku okolí.³⁹

2.5. Motivace

Při výčtu problémů a rizik, která s sebou oznámení nekalého jednání přináší, vyvstává přirozeně otázka, co oznamovatele motivuje, popř. co by je mělo motivovat oznámení učinit.

Média či neziskové organizace prostřednictvím popsanych a zveřejněných případů vykreslují jednotlivé oznamovatele jako jedince, kteří se shodou okolností dozvěděli o nekalém jednání a ze svého vnitřního přesvědčení o jejich škodlivosti či nezákonnosti se rozhodli situaci řešit. Oznámení vnímali jako svou občanskou povinnost, která vycházela z jejich morálních zásad, přičemž věřili, že jejich oznámení orgánům kompetentním k řešení situace bude mít na danou situaci pozitivní efekt, neboť oni sami nejsou nadáni prostředky, kterými by mohli situaci napravit. Motiv jednání oznamovatelů tak může spočívat v zájmu o věci veřejné, ve víře v jejich nápravu a v ochraně společenských hodnot.

Méně ctnostný motiv může představovat např. situace, kdy je cílem oznamovatele poškodit nepohodlnou osobu, která se reálně dopustila nekalých praktik. Ačkoliv je taková motivace oznamovatele evidentně méně ušlechtilá, přináší s sebou taktéž možnost nápravy nekalých praktik. Otázkou pak ovšem je, jak bude takový oznamovatel, veden částečně nečestným záměrem, vnímán společností a zda tedy takovému jednání

³⁹ Průzkumu se zúčastnilo 810 respondentů. Výsledky byly zveřejněny v publikaci: MIKOLÁŠOVÁ, M. et al. *Neúplatné ženy? : Genderová dimenze korupce*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2016, str. 27-29. Dostupné také z: <http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Ne%C3%BAplatn%C3%A9-%C5%BEeny-Genderov%C3%A1-dimenze-korupce-2016.pdf>.

poskytovat ochranu. Z hlediska obtížného zjišťování subjektivní motivace oznamovatele se někteří autoři vyslovují pro ochranu i takových oznámení,⁴⁰ jiní zastávají názor, že ochranu by měla požívat pouze oznámení poctivá sledující výhradně veřejný zájem.⁴¹

Další možný motiv může představovat situace, kdy je na samotného oznamovatele vyvíjen nátlak, aby se na nekalých praktikách sám podílel. Oznamovatel toto odmítá a oznámení pro něj může představovat jisté východisko nicméně s notnou dávkou rizik.

V souvislosti s úvahami o legislativní úpravě bývá často zmiňována také možná vnější motivace ze strany státu spočívající ve finanční odměně, resp. náhradě. Touto otázkou se budu podrobněji zabývat v samotném závěru práce v souvislosti s možnými podobami zákonné úpravy *whistleblowingu*.

⁴⁰ Srov. např. LEWIS, D. Osvědčená praxe při obraně proti odvetným opatřením. *Právní prostor.cz* [online] 20. 4. 2016 [cit. 29. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/osvedcena-praxe-pri-obrane-proti-odvetnym-opatrenim>.

⁴¹ Srov. např. *Guja proti Moldavsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 12. 2. 2008, stížnost č. 14227/04.

3. Mezinárodní závazky

Z popsaných problémů souvisejících s oznamováním škodlivých jednání a naopak přínosů, které může oznámení poskytnout, jednoznačně vyplývá potřeba zákonné úpravy. Pokud chce stát efektivněji využívat oznamovatele jakožto prostředek přispívající k ochraně určitých významných státem chráněných hodnot, bude jim muset především zajistit ochranu, komunikační kanály a vyřešit další související otázky. Není to však pouze proklamovaný boj s korupcí,⁴² který vládu do zákonné úpravy tlačí. Povinnost přijmout zákony, které stanoví pravidla pro oznamování, vyplývá České republice rovněž z jejího členství v nadnárodních organizacích, které v rámci své činnosti přijímají řadu dokumentů zabývajících se mimo jiné právě úpravou *whistleblowingu*. Jedná se především o Organizaci spojených národů, Radu Evropy, OECD a v neposlední řadě i Evropskou unii. V následujících bodech si představíme nejdůležitější mezinárodní dokumenty, které České republice ukládají se problematikou oznamování zabývat.

3.1. Organizace spojených národů

Začněme s Organizací spojených národů jakožto mezinárodní organizací sdružující největší počet států. Z dokumentů OSN se problematiky *whistleblowingu* dotýká Úmluva proti korupci⁴³ (zkráceně UNCAC). Ačkoliv byla valným shromážděním přijata již v roce 2003 a v platnost vstoupila v dubnu roku 2005, kdy byla podepsána i Českou republikou, k ratifikaci v České republice došlo až v prosinci roku 2013.⁴⁴ UNCAC po státech vyžaduje implementaci řady protikorupčních opatření, jedním z nich, je právě ochrana oznamovatelů.

⁴² Viz např. Programové prohlášení vlády české republiky. *Vláda ČR* [online]. Únor 2014 [cit. 18. 11. 2016], str. 46. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-unor-2014.pdf>.

⁴³ Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 58/4 ze dne 31. 10. 2003. United Nations Convention against Corruption. *United Nations Office on Drugs and Crime* [online]. [cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.

⁴⁴ Sdělení MZV č. 105/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci.

UNCAC o problematice oznamování nekalých praktik hovoří v článku 32 a zejména v čl. 33. Článek 32 ukládá státům povinnost přijmout opatření k účinné ochraně svědků, zalců a obětí (s postavením svědků) či osob jim blízkých před možnou odvetou ze strany obviněného. UNCAC dále uvádí příklady možných vhodných opatření (přemístění, utajení pobytu, podání svědeckví prostřednictvím komunikačních technologií atd.). Článek 32 se tak oznamovatelů týká v tu chvíli, kdy budou mít zároveň postavení svědka⁴⁵ či oběti stanovených trestných činů.

Článek 33 hovoří přímo o ochraně osob podávajících oznámení, když stanoví smluvním státům povinnost zvážit, zda do svého právního systému zahrnout opatření na ochranu osob, které učiní oznámení o trestných činech reflektovaných UNCAC, proti jakémukoliv neoprávněnému zacházení v důsledku podaného oznámení. Nutno ovšem podotknout, že text čl. 33 zní toliko na *povinnost zvážit* právní úpravu, nikoliv na povinnost úpravu přijmout. Právní úprava *whistleblowingu* je tedy z pohledu UNCAC nevynutitelná.

K přezkumu procesu implementace opatření, k němuž se státy zavázaly, byla ustavena revizní skupina pro implementaci úmluvy (*Implementation Review Group*). Tato skupina se schází dvakrát do roka ve Vídni za účelem zhodnocení postupu jednotlivých států, co se týče přijatých opatření, za účelem odhalení nevhodných postupů či naopak vhodných přijatých opatření, které mohou sloužit jako příklad dobré praxe ostatním státům. Výsledkem zhodnocení pak má být přijetí opatření a doporučení pro zajištění efektivní implementaci UNCAC.^{46, 47}

3.2. Rada Evropy

Rada Evropy je na rozdíl od OSN organizací regionální, která v současné době sdružuje 47 států. Přínos této organizace spočívá především v přijímání řady klíčových

⁴⁵ K rozdílu mezi svědkem a oznamovatelem viz např.: CÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2009, str. 8.

⁴⁶ Implementation Review Group of the United Nations Convention against Corruption. *United Nations Office on Drugs and Crime* [online]. [cit. 19. 11. 2016]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html>.

⁴⁷ Zprávy z jednotlivých zasedání jsou přístupné tamtéž.

regionálních úmluv,⁴⁸ přičemž mezi úmluvami přijatými v rámci Rady Evropy nalezneme i 2 úmluvy zasahující do problematiky oznamování. Jsou jimi Občanskoprávní úmluva proti korupci⁴⁹ a Trestněprávní úmluva proti korupci,⁵⁰ obě z roku 1999.

Článek 9 Občanskoprávní úmluvy proti korupci smluvními stranám stanoví povinnost právně zajistit přiměřenou ochranu zaměstnanců, kteří v dobré víře oznámili své podezření korupce odpovědným osobám nebo úřadům, proti neoprávněným sankcím.

Důvodová zpráva v bodě č. 71 k ustanovení čl. 9 mimo jiné dodává, že vhodná ochrana by měla zaměstnance motivovat k oznamování jejich podezření odpovědným osobám, jelikož v mnohých případech osoby disponující informacemi o korupčních jednáních korupci nenahlašují právě ze strachu z možných negativních následků svých oznámení. Za povšimnutí stojí rovněž bod č. 69 důvodové zprávy, který stanoví, že oznámení by nemělo být v žádném případě považováno za porušení povinnosti mlčenlivosti.⁵¹

Trestněprávní úmluva proti korupci upravuje problematiku oznamování v článku 22 nazvaném „*Ochrana spolupracovníků justice a svědků*“, který smluvními stranám stanoví povinnost přijmout legislativní i jiná opatření nutná k zajištění účinné ochrany oznamovatelů určitých trestných činů, osob poskytujících svědectví ohledně těchto trestných činů nebo k zajištění ochrany těch, kteří s orgány činnými v trestním řízení spolupracují jinak.

Důvodová zpráva k Trestněprávní úmluvě v bodě č. 110 pak vysvětluje pojem *spolupracovník justice*, jenž má označovat osoby, které samy čelí trestním obviněním, ale souhlasí se spoluprací s orgány činnými v trestním řízení, především předáváním

⁴⁸ SCHEU, H. CH. *Úvod do mezinárodního práva veřejného*. 1. vydání. Praha : Auditorium, 2010, str. 107.

⁴⁹ The Civil Law Convention on Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f6>. Českou republikou byla ratifikována v roce 2003 a publikována ve Sbírce mezinárodních smluv jako sdělení MZV č. 3/2004 Sb. m. s., o Občanskoprávní úmluvě o korupci.

⁵⁰ Criminal Law Convention on Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>. Českou republikou byla ratifikována v roce 2000 a publikována ve Sbírce mezinárodních smluv jako sdělení MZV č. 70/2002 Sb. m. s., o Trestněprávní úmluvě o korupci.

⁵¹ Explanatory Report to the Civil Law Convention on Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 20. 11. 2016], str. 9. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce45>.

relevantních informací. Aby se předešlo možným pochybnostem, bod č. 111 pak explicitně stanoví, že pojmem svědek užitým v článku 22 jsou myšleni i oznamovatelé (*whistleblowers*).⁵²

Uvedené úmluvy nejsou jedinými dokumenty, které se problematikou oznamovatelů nekalých praktik na úrovni Rady Evropy zabývají. V roce 2010 přijalo Parlamentní shromáždění Rady Evropy Rezoluci o ochraně oznamovatelů.⁵³ Rezoluce upozorňuje, že většina členských států neupravuje ve svých právních rádech komplexně problematiku *whistleblowingu*. Pro ilustraci potřeby zákonného zakotvení ochrany oznamovatelů odkazuje rezoluce např. na vývoj událostí ve Velké Británii, která ochranu oznamovatelů do svého právního řádu přijala až v reakci na řadu katastrof, kterým mohlo být včasným oznámením zabráněno.⁵⁴ Parlamentní shromáždění proto vyzývá členské státy k revizi svých právních rádu majíce na paměti základní principy v rezoluci uvedené.⁵⁵ Parlamentní shromáždění v rezoluci rovněž varuje před přijímáním neefektivních opatření (tzv. „*cardboard shield*“), která by oznamovatelům dávala pouze falešný pocit bezpečí. Úprava má především zajistit bezpečnou alternativu k mlčení.

⁵² Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 20. 11. 2016], str. 22. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44>.

⁵³ Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně oznamovatelů, ze dne 29. dubna 2010. *PACE* [online] [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>.

⁵⁴ Šlo např. o srážku vlaků v oblasti jihovýchodního Londýna Clapham v roce 1988, při které zahynulo 35 lidí. Další katastrofu z roku 1988 představuje výbuch ropné plošiny Piper Alpha, při které zahynulo 167 lidí. Impulsem byli pád bankovní skupiny Bank of Credit and Commerce International (BCCI) v roce 1991, či pád druhé nejstarší obchodní banky na světě Barings v roce 1995, jakož i aféra týkající se zneužívání dětí mezi lety 1989 a 1991. Jak ukázalo pozdější vyšetřování, ve všech případech si byli zaměstnanci vědomi hrozícího nebezpečí, ale báli se na něj upozornit, či nebyla jejich upozornění věnována pozornost. *A Guide to PIDA. Public concern at work* [online]. [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida#pi2>.

⁵⁵ Mezi principy uvedené v rezoluci patří následující: ochrana se má vztahovat na oznámení učiněná v dobré víře (příčemž dobrá víra se předpokládá), ochrana se má vztahovat na oznámení učiněná o různých druzích protiprávních jednání (jednání závažně porušující lidská práva, ohrožující život a zdraví, svobodu i další legitimní zájmy jednotlivců), úprava se má týkat soukromého i veřejného sektoru včetně ozbrojených sil, komplexní úprava by měla zahrnovat relevantní otázky v oblasti pracovního, trestního i mediálního práva, včetně otázek upravených Občanskoprávní úmluvou o korupci, dále by měly být vytvořeny a primárně využívány interní oznamovací postupy, v rámci kterých by bylo možné řádně vyšetřit podaná oznámení se zajištěním interního oznamování i mimo obvyklou hierarchickou strukturu organizace se současným možným zajištěním anonymity oznamovatele, zavedeno by mělo být rovněž obrácené důkazní břemeno pro spory týkající se opatření směřujících proti oznamovateli, a další.

V souvislosti s uvedenou rezolucí přijalo Parlamentní shromáždění ještě Doporučení o ochraně oznamovatelů,⁵⁶ jímž mimo jiné vyzývá Výbor ministrů k vypracování doporučeného postupu pro ochranu oznamovatelů s ohledem na principy uvedené v rezoluci a ke zvážení vypracování návrhu rámcové úmluvy o ochraně oznamovatelů. Výbor ministrů Rady Evropy tak v roce 2014 přijal Doporučení CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů,⁵⁷ kterým vyzývá členské státy k přijetí vhodné úpravy dané problematiky a sám vymezuje jednotlivé principy a pojmy a udílí zpřesňující pokyny, co by měly zákony na ochranu oznamovatelů obsahovat.

Za zmínku na závěr stojí poměrně široce pojaté vymezení pojmu oznamovatele, kdy pro účely doporučení Výbor ministrů považuje za oznamovatele kohokoliv, kdo oznámil nebo jinak zveřejnil informace o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu v kontextu svého vztahu na bázi pracovního poměru vůči oznamované osobě, nehledě na to, jestli se jedná o soukromý či veřejný sektor.

Co se týče úmluv přijatých na půdě Rady Evropy, jejich reálná vymahatelnost je přinejmenším spekulativní, v případě ostatních dokumentů se jedná o oblast tzv. *soft-law*, které ze své podstaty vymahatelné není.

3.2.1. Evropský soud pro lidská práva

K otázkám souvisejícím s oznamováním nekalých jednání se při své činnosti v posledním desetiletí několikrát vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva (ESLP) jako evropský orgán ochrany lidských práv garantovaných Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv (EÚLP),⁵⁸ přijatou na půdě Rady Evropy, na základě které byl samotný ESLP zřízen. V souladu s doktrínou zajišťuje ESLP dynamický výklad EÚLP s ohledem

⁵⁶ Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1916 (2010) o ochraně oznamovatelů, ze dne 29. dubna 2010. *PACE* [online]. [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17852&lang=en>.

⁵⁷ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 30. 4. 2014, CM/Rec(2014)7. Dostupné z: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf).

⁵⁸ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950. Úmluva byla publikována ve Sbírce zákonů jako sdělení federálního MZV č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

na měnící se sociální a morální standardy.⁵⁹ Tak mohl do své rozhodovací činnosti pojmout i otázky týkající se *whistleblowingu*, které hodnotil v kontextu čl. 10 EÚLP upravujícího svobodu projevu, která zahrnuje mj. i svobodu přijímat a rozšiřovat informace, současně ovšem zahrnuje i odpovídající povinnosti a odpovědnost jednotlivců, a dále stanoví možnost svobodu projevu omezit pro dosažení konkrétních legitimních cílů.

Prvním (a tedy modelovým) řešeným případem oznamovatele na půdě ESLP se stala kauza Guja proti Moldavsku.⁶⁰

Jednalo se o případ zaměstnance moldavské generální prokuratury, konkrétně jejího tiskového oddělení. Zaměstnanec Guja byl propuštěn ze svého zaměstnání potom, co předal médiím dopis místopředsedy moldavského parlamentu, ve kterém místopředseda vyvíjel nátlak na generální prokuraturu, aby zastavila trestní stíhání konkrétních policejních důstojníků. Guja ve své stížnosti uvedl, že jednal v dobré víře, když byl při předání dopisu médiím přesvědčen o tom, že počínání místopředsedy je trestným činem a zveřejnění bylo současně učiněno v úmyslu bojovat proti korupci a obchodování s vlivem. Upozornil rovněž na skutečnost, že z hlediska okolností případu a zainteresovanosti nadřízených osob nemohl učinit oznámení interně a dožadoval se určení, že ukončení pracovního poměru z důvodu podaného oznámení bylo neoprávněné.

Zřejmě s vědomím, že se jedná o posouzení nové právní otázky, postoupil příslušný senát ESLP případ Velkému senátu, který dostal příležitost zaujmout k nastolené otázce, resp. k problematice oznamování, zásadní postoj.⁶¹

Velký senát se pokusil otázku řešit komplexně a v rámci rozhodnutí vypracoval model, podle něhož měla být v budoucnu oznamovatelům – stěžovatelům – poskytována ochrana ve smyslu zmíněného čl. 10. Model obsahoval 6 kritérií, kterými je potřeba se při posuzování konkrétních případů zabývat:

⁵⁹ SCHEU, H. CH. Problematika tzv. *whistleblowingu* z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 20.

⁶⁰ *Guja proti Moldavsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 12. 2. 2008, stížnost č. 14227/04. Dostupný také z: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85016#{"itemid":\["001-85016"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85016#{).

⁶¹ SCHEU, H. CH. Problematika tzv. *whistleblowingu* z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 24-25.

- 1) přednost interního oznamování před oznámením veřejným, veřejný postup má být prostředkem ultima ratio,
- 2) veřejný zájem na učiněném oznámení, jestli v daném případě může předčít zájem na zachování povinnosti loajality,⁶²
- 3) pravdivost a spolehlivost podaných informací, z důvodu povinností a odpovědnosti, které s sebou svoboda projevu nese, je potřeba si informace ověřit,
- 4) závažnost újmy vzniklé na straně zaměstnavatele,
- 5) motivace oznamovatele, ESLP upřednostňuje motivaci altruistickou,
- 6) charakter a přiměřenost postihu uplatněného zaměstnavatelem.⁶³

Ačkoliv měl vypracovaný model sloužit jako vodítko pro další případy *whistleblowingu* řešené před ESLP, postupně bylo od jeho dodržování ustupováno. Ve známé kauze německé zdravotní sestry Heinschové⁶⁴ sice ESLP z vypracované metodiky vycházel a všechna stanovená kritéria zvažoval, v jiných případech tomu tak ovšem už nebylo.⁶⁵

H. Ch. Scheu pak k judikatuře ESLP vztahující se k případům oznamovatelů uvádí, že vypracovaný model nedokázal obsáhnout celou problematiku a specifika jednotlivých případů, ačkoliv všechna přijatá kritéria lze jednotlivě považovat za rozumná, a uzavírá s konstatováním, že: „*model šesti kritérií proto rozhodně nelze mechanicky aplikovat na všechny případy oznamovatelů (...) a místo systémového řešení se tedy ve výsledku setkáváme se známou metodou ad hoc balancing.*“⁶⁶

⁶² Jak kritérium přednosti interního oznámení, tak oznámení pouze z důvodu veřejného zájmu vychází z požadavků loajality, důvěrnosti a diskrétnosti zaměstnance vůči zaměstnavateli, na které je potřeba brát ohled, zvláště v případě zaměstnanců státních.

⁶³ SCHEU, H. CH. Whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. *Právní prostor.cz* [online]. 23. 3. 2016. [cit. 21. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/whistleblowing-z-pohledu-evropske-ochrany-lidskych-prav>.

⁶⁴ *Heinisch proti Německu*, rozsudek ESLP ze dne 21. 10. 2011, stížnost č. 28274/08. Dostupný také z: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105777#{"itemid":\["001-105777"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105777#{).

⁶⁵ Případy, kde nebyl vypracovaný postup dodržován vůbec anebo pouze z části jsou např. Kudeshkina proti Rusku, Sosinowska proti Polsku, či Balenovic proti Chorvatsku.

⁶⁶ SCHEU, H. CH. Whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. *Právní prostor.cz* [online]. 23. 3. 2016. [cit. 21. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/whistleblowing-z-pohledu-evropske-ochrany-lidskych-prav>.

To ovšem nemění nic na tom, že čl. 10 i příslušná judikatura ESLP musí být brána v potaz i v České republice.

3.3. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

Za zmínku stojí rovněž činnost Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), jejímž členem je od roku 1995 i Česká republika. OECD v rámci své činnosti vydala hned několik doporučení, které se problematiky oznamování dotýkají. Z dokumentů zmiňme alespoň Doporučení Rady OECD z roku 2009, ve kterém rada doporučuje členským státům zajistit vhodná opatření k ochraně zaměstnanců proti diskriminaci a disciplinárním opatřením, kteří v dobré víře a z rozumných důvodů oznámí příslušným orgánům své podezření o podplácení zahraničních činitelů při mezinárodních obchodních transakcích.⁶⁷ Úpravu obsahují i další dokumenty, které ovšem rovněž zůstávají u formy doporučení zavedení ochrany oznamovatelů.⁶⁸

V roce 2016 vydala OECD ještě zprávu pod názvem *Committing to Effective Whistleblower Protection*, ve které analyzuje zákony a jiné postupy aplikované v jejich členských zemích, na základě čehož dále udílí členským státům doporučení pro úpravu ochrany oznamovatelů.⁶⁹

3.4. Evropská unie

Na půdě Evropské unie zatím nebyl přijat závazný dokument, který by státům ukládal povinnost ochranu oznamovatelů vnitrostátními předpisy komplexně upravit. To ovšem neznamená, že by problematika *whistleblowingu* nebyla v rámci unie řešena vůbec.

⁶⁷ Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. *OECD.org* [online]. 26. 11. 2009 [cit. 27. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>.

⁶⁸ Jedná se např. o dokumenty *Guidelines for Multinational Enterprises*, dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf> nebo *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, dostupné z: <http://www.oecd.org/governance/ethics/48994419.pdf>.

⁶⁹ OECD (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. Paris : OECD Publishing, 2016.

Ve vztahu k osobním údajům se oznamováním nekalých jednání zabývala pracovní skupina WP 29 jakožto poradní orgán Evropské komise pro ochranu osobních údajů. WP 29 v rámci své činnosti vydává stanoviska a jiné dokumenty, kterými zpřesňuje požadavky práva EU v oblasti ochrany osobních údajů ve snaze o jejich jednotnou interpretaci. 1. února 2006 přijala pracovní skupina WP 29 stanovisko 1/2006 k problematice užívání právních předpisů EU o ochraně údajů na vnitřní postupy oznamování podezření z protiprávního jednání (*whistleblowing*).⁷⁰ Stanovisko bylo přijato v reakci na úpravu oznamování v USA v zákoně *Sarbanes-Oxley Act* (zkráceně SOX), která pod hrozbou sankce ukládá společnostem kótovaným na amerických burzách cenných papírů i jejich dceřiným společnostem povinnost zavést vnitřní mechanismy oznamování nekalých jednání. Ustanovení SOX tak mohou dopadat i na společnosti, které se rovněž řídí právem EU a jsou tudíž povinny respektovat předpisy EU o ochraně osobních údajů. Společnosti povinné respektovat obojí úpravu se tak ocitly v nejistotě, zda může být úprava mechanismů oznamování požadovaná SOX v souladu s evropskými požadavky na ochranu osobních údajů. Tato nejistota pak vedla k obavám ze sankce buďto ze strany orgánů amerických, při nedodržení ustanovení SOX, či ze strany orgánů evropských při nedodržení předpisů o ochraně osobních údajů.⁷¹ Pracovní skupina WP 29 proto přijala zmíněné stanovisko za proklamovaným účelem „*nastolení právní jistoty pro společnosti, na něž se vztahují jak právní předpisy EU o ochraně údajů, tak i zákon SOX,*“⁷² kdy upozorňuje na nutnost dodržovat zásady ochrany údajů především ochrany práv oznamovaného a zároveň připouští možnost jejich omezení pro legitimní účely, kterým může být i zavedení mechanismů vnitřního oznamování k odhalování nekalých praktik v rámci společnosti.

⁷⁰ Celým názvem: Stanovisko 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.

⁷¹ PICHRT, J., MORÁVEK, J. *Whistleblowing. Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, sv. č. 7-8, str. 20.

⁷² Stanovisko 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. *European Commission* [online]. 1. 2. 2006 [cit. 26. 11. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_cs.pdf.

Problematiky *whistleblowingu* se částečně dotýká i tzv. 4. AML⁷³ směrnice,⁷⁴ které má být do právních řádů členských států zapracována do 26. června 2017. Tato směrnice proti praní špinavých peněz v čl. 31 stanoví členským státům povinnost zajistit účinné mechanismy k oznamování jednání, která porušují předpisy přijaté v souvislosti s touto směrnicí. Mechanismy mají zaměstnancům zajistit ochranu, možnost důvěrného oznámení, stejně tak má být ale zajištěna i ochrana osoby obviněné. Mechanismy mají být zřízeny jak příslušnými státními orgány pro hlášení externí, tak i osobami povinnými podle směrnice (úvěrové, finanční instituce, auditoři aj.) pro oznamování interní.

K otázce *whistleblowingu* se opakovaně vyjádřil také Evropský parlament, který nabádá státy i Evropskou komisi k přijetí úpravy ochrany oznamovatelů.⁷⁵ Zájem o úpravu oznamování nekalých jednání se na úrovni EU zvedl v souvislosti s přijímáním směrnice o ochraně obchodního tajemství⁷⁶ a aférou označovanou jako LuxLeaks. LuxLeaks představuje případ oznamovatele Antoina Deltoura, který zveřejnil daňové dohody mezi lucemburskými úřady a společnostmi zastoupenými auditorskou společností PricewaterhouseCoopers, které měly vést k obrovským daňovým ztrátám. Ve výsledku byl sám Antoine Deltour za zveřejnění informací odsouzen k 12 měsíčnímu podmíněčnému trestu odnětí svobody a k zaplacení pokuty ve výši 1.500,- EUR.

Strana Zelení – Evropská svobodná aliance v reakci na zmíněné události a nečinnost Evropské komise vypracovala vlastní návrh směrnice k ochraně oznamovatelů v rámci EU,⁷⁷ který byl představen na konferenci 4. května 2016

⁷³ Z anglického „*anti money laundering*“ v překladu proti praní špinavých peněz.

⁷⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. 5. 2015, č. 2015/849, o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu. Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=CS>.

⁷⁵ Viz např. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 23. 10. 2013, č. 2013/2107(INI), o organizované trestné činnosti, korupci a praní peněz: doporučené kroky a iniciativy, bod 14, 73. Text usnesení dostupný také z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0444+0+DOC+PDF+V0//CS>.

⁷⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 8. 6. 2016, č. 2016/943, o ochraně nezveřejněného know-how a obchodních informací (obchodního tajemství) před jejich neoprávněným získáním, využitím a zpřístupněním. Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0943&from=CS>. Směrnice byla z pohledu ochrany oznamovatelů kritizována, že dává oznamovatelům malé záruky, že jejich jednání nebude posouzeno jako porušení obchodního tajemství.

⁷⁷ Text návrhu směrnice je dostupný z: http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf.

v Bruselu.⁷⁸ V návaznosti na předložený návrh zazněl možná poprvé i ze strany komise názor, že by mohla být problematika oznamovatelů upravena evropskou směrnicí.

Na plenárním zasedání Evropského parlamentu dne 6. 7. 2016 pak Jyrki Katainen, viceprezident Evropské komise, prohlásil, že Komise musí nejprve posoudit, jestli Smlouva o fungování Evropské unie dává dostatečné zmocnění k přijetí směrnice, která by problematiku oznamovatelů upravovala.⁷⁹ Jyrki Katainen i zástupce Rady EU Ivan Korčok nicméně vyjádřili přesvědčení, že je nutné ochranu oznamovatelům poskytnout.

Ve věci ochrany oznamovatelů lze tedy očekávat další aktivitu evropských institucí a nelze vyloučit, že i Evropská unie stanoví svými sekundárními předpisy členským státům povinnost přijmout zákony na ochranu oznamovatelů.

⁷⁸ The right to speak out : Draft directive for the protection of whistle-blowers across Europe. *Greenmediabox.eu* [online]. [cit. 29. 12. 2016]. Dostupné z: <http://greenmediabox.eu/en/ct/122-The-right-to-speak-out>.

⁷⁹ Debates Wednesday, 6. July 2016 – Strasbourg Revised edition: 17. Protection of whistle-blowers (debate). *European Parliament* [online]. 18. 11. 2016 [cit. 27. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160706+ITEM-017+DOC+XML+V0//EN>.

4. Současná úprava oznamování nekalých praktik v České republice

Přes veškerá uvedená doporučení a výzvy nadnárodních organizací Česká republika nepřijala dodnes právní úpravu, která by ochranu oznamovatelů komplexně upravovala, i přesto je však právní úprava *whistleblowingu* v České republice v analýze Transparency International z roku 2013 hodnocena jako částečná.^{80,81} Dílčí aspekty ochrany oznamovatelů a jiných institutů vztahujících se k oznamování škodlivých jednání nalezneme totiž v již existujících předpisech. Speciální úpravy se problematika oznamování zatím dočkala pouze v bankovním sektoru a ve služebních vztazích podle zákona o státní službě.⁸² Pro ostatní případy oznamování, které nespadají do působnosti těchto speciálních úprav, nalezneme relevantní normy v mnohých právních odvětvích, neboť je *whistleblowing* jevem průřezovým.⁸³ Normy nalezneme v předpisech práva občanského, obchodního, pracovního, ale i trestního, správního, či ústavního. Současnou úpravu *whistleblowingu* v České republice si podrobněji představíme v následujících podkapitolách.

4.1. Ústavní úroveň

Ústavní předpisy resp. ústavní pořádek je tvořen normami nejvyšší právní síly. Při tvorbě, výkladu či aplikaci právních norem je tak potřeba mít ústavní pořádek stále na paměti, neboť jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 185/04, základní práva prozařují právem jednoduchým, a „*proto při výkladu či aplikaci jednoduchého práva na takové vztahy jsou soudy povinny toto prozařování pečlivě vážit a brát v potaz*“

⁸⁰ WORTH, M. *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers*. Berlin : Transparency International, 2013, str. 8. Dostupné také z: http://issuu.com/transparencyminternational/docs/2013_whistleblowingineurope_en.

⁸¹ Analýza byla provedena před přijetím Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, které upravuje problematiku oznamování ve služebních úřadech.

⁸² Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁸³ Pět otázek pro Jakuba Morávka. *Právní prostor.cz* [online]. 18. 3. 2015 [cit. 27. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/pet-otazek-pro-jakuba-moravka>.

*tak, aby současně dostály své povinnosti poskytovat ochranu jak právům v rovině jednoduchého práva, tak právům základním.*⁸⁴

Pro současné posuzování problematiky *whistleblowingu* proto budou na úrovni ústavního pořádku relevantními především ustanovení Listiny základních práv a svobod.⁸⁵

Čl. 10 odst. 1 LZPS chrání lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst a jméno. Toto ustanovení je vysoce relevantní především z hlediska ochrany oznamované ho, jelikož zveřejněním nelichotivých údajů o jeho osobě může být velice negativně zasaženo do jeho základních práv, především do jeho práva na dobrou pověst. Vymezení chráněného subjektu slovem „každý“ pak znamená, že se ochrana bude vztahovat jak na osoby fyzické, tak i na osoby právnické. Zároveň podle odst. 3 platí, že „*každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*“ Toto ustanovení se blíží svým pojetím ochraně osobních údajů, kterému bude věnována zvláštní kapitola.

K ochraně osobnosti oznamování využívají žaloby na ochranu osobnosti ve smyslu § 82 občanského zákoníku spolu s žalobou na náhradu nemajetkové újmy. Tato obrana oznamované ho může být rovněž vnímána jako odvetné opatření proti oznamovateli, když jej nutí vynakládat čas i finanční prostředky na soudní spor, jak uvedl např. senátor a advokát Václav Láska na mezinárodní konferenci k *whistleblowingu* pořádané dne 17. – 18. 9. 2015 neziskovou organizací Oživení.⁸⁶

Ačkoliv není čl. 10 odst. 1 LZPS ve smyslu čl. 4 nijakým způsobem omezen, ani není dán prostor pro jeho zákonné omezení, k omezení přesto dochází, a to při střetu s jiným základním právem. Právem, které se s čl. 10 odst. 1 dostává do kolize nejčastěji, pak bude svoboda projevu (čl. 17).⁸⁷ Je poněkud zarážející, že v případech souvisejících s oznamováním nekalého jednání se na rozdíl od ESLP Ústavní soud svobodou projevu,

⁸⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. I. ÚS 185/04.

⁸⁵ Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁸⁶ Oživení. Oživení 11 Panelová debata Oznamovatel a jeho klíčová role při vyšetřování trestné činnosti. In: *Youtube* [online]. 9. 10. 2015. [cit. 16. 12. 2016]. Dostupné z: https://www.youtube.com/watch?v=eFBBziZ_YnQ.

⁸⁷ Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03.

jako důležitým aspektem případu, nijak nezabýval. Ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 3063/15 dokonce uvedl následující: „*Svoboda projevu, jak ji definuje Listina, je předně politickým právem a není právem absolutním. Jeho základním smyslem je umožnit každému beztretně se kriticky vyjadřovat například k osobám politiků, činnosti státu nebo územně samosprávných celků, či kritizovat poměry a fungování veřejné správy; právo nelze bez dalšího neomezeně rozšířit na projevy, které se těchto oblastí nedotýkají. Pracovněprávní vztahy jsou charakteristické principem nadřazenosti a podřazenosti, tedy povinností zaměstnanců jednat loajálně v zájmu zaměstnavatele a obecně se řídit jeho pokyny. Pokud stěžovatel v rámci takového vztahu jednal, navíc nikoliv na vnitropodnikové úrovni, ale při komunikaci s potenciálními obchodními partnery zaměstnavatele, musel mít jeho zájmy a svoji podřízenou pozici tím spíše na zřeteli. Svoboda projevu rozhodně nemůže být považována za univerzální liberační prostředek pro ospravedlnění jakéhokoliv činnosti jednotlivce, tím spíše ne v situaci, kdy může dojít k negativnímu zásahu do zájmů osoby, jejímž jménem jednatel jedná.*“⁸⁸

Ve světle již představené judikatury ESLP pak vyvstává otázka, zda by Ústavní soud zaujal takto restriktivní výklad i v případě, že by zaměstnanec jednal na vnitropodnikové úrovni, či by z vážného důvodu oznamovateli nezbýval jiný postup než se obrátit na orgány externí.

Neméně zarážející je pokračování odůvodnění ve své části: „*V případě, kdy je primární povinností stěžovatele jednat v zájmu zaměstnavatele, podle jeho pokynů a se zřetelem k dalším povinnostem vyplývajícím ze vzájemného pracovněprávního vztahu, je nutné posuzovat svobodu projevu především z této perspektivy. Dovolává-li se stěžovatel absolutního účinku práva na svobodu projevu, pak mu lze odvětit, že v absolutním měřítku mu do něj zasaženo nebylo. Jednání stěžovatele v rámci pracovněprávního vztahu mělo pouze pracovněprávní důsledky, jejichž přiměřenost však není Ústavní soud povolán posuzovat.*“⁸⁹ S ohledem na ustanovení čl. 3 odst. 3 LZPS, kdy „*nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování základních práv a svobod*“ a judikaturu ESLP může toto tvrzení působit poněkud nedostatečně.

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3063/15.

⁸⁹ Tamtéž.

Svobodou projevu se Ústavní soud nezabýval ani v jednom z již zmiňovaných náleží ve věci oznámení o porušování předpisů při provozu ČOV (viz kapitola 2.1.). Naopak shledal relevantním čl. 18 LZPS spočívající v právu obracet se s návrhy, žádostmi a stížnostmi na orgány státní správy a samosprávy.

V porovnání s odlišným přístupem ESLP bude zajímavé sledovat, jestli se bude judikatura Ústavního soudu ve věci oznamovatelů vyvíjet, když se v žádném z předložených případů nechopil nastolené příležitosti zaujmout k problematice oznamování zásadní postoj. Svou roli pojal Ústavní soud oproti ESLP spíše zdrženlivě.

Z hlediska interního oznamování stojí za zmínku ještě čl. 11 spočívající v právu každého vlastnit majetek. Vlastník může vykonávat svá práva, ve výkonu je však omezen jinými zájmy. To platí i pro zabezpečení ochrany majetku. Vhodným a mnohými doporučovaným způsobem ochrany majetku podnikatele je zavedení interního oznamovacího mechanismu. Tím lze předejít vzniku mnohých škod. Při nastavení tohoto mechanismu ovšem bude nutné dbát na to, aby nebylo nedůvodně a nepřiměřeně zasahováno do práv jiných, či aby nebyly porušeny jiné povinnosti.

4.2. Pracovněprávní předpisy

Pracovněprávní předpisy obsahují z hlediska *whistleblowingu* řadu relevantních ustanovení. Pro ochranu zaměstnanců při oznamování nekalých praktik je stěžejní ochrana poskytovaná zákoníkem práce. Zákoník práce chrání zaměstnance před odvetným opatřením ve formě výpovědi či okamžitého zrušení pracovního poměru, a to taxativním výčtem výpovědních důvodů v ustanovení § 52 a důvodů k okamžitému zrušení pracovního poměru v ustanovení § 55 zákoníku práce. Je-li se zaměstnancem jednostranně ukončen pracovní poměr, aniž by byl naplněn některý ze zákonných důvodů, může se zaměstnanec u soudu stanoveným postupem domáhat určení neplatnosti takového skončení pracovního poměru. Odůvodněnost výpovědi však musí před soudem prokázat zaměstnavatel. Problematickým se může jevit zejména často zneužívaný výpovědní důvod podle § 52 písm. c) zákoníku práce spočívající v nadbytečnosti zaměstnance.

Jediným relevantním důvodem k ukončení pracovního poměru s oznamovatelem nekalých praktik na pracovišti ze strany zaměstnavatele bude pravděpodobně porušení povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci, v závislosti na intenzitě porušení takových povinností pak bude naplněn výpovědní důvod dle § 52 písm. g), spočívající v závažném porušení uvedených povinností, nebo důvod k okamžitému zrušení pracovního poměru dle § 55 odst. 1 písm. b), spočívající ve zvlášť hrubém způsobu porušení povinností.

Povinnosti zaměstnanců mohou být ve smyslu ustanovení § 4a odst. 2 zákoníku práce stanoveny pouze zákonem (zejména § 301 - § 304 zákoníku práce) a smlouvou mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, přičemž se nemusí jednat pouze o smlouvu pracovní. Takto povětšinou obecně formulované povinnosti mohou být dále konkretizovány v pracovních řádech a jiných vnitřních předpisech. Není přitom rozhodující, zda uloženou povinnost zaměstnanec porušil v pracovní době či mimo pracovní dobu. Pro posouzení intenzity porušení povinnosti nedává zákoník práce žádné pokyny a nechává tak vymezení relativně neurčité hypotézy právní normy zcela na soudu. Hodnocení intenzity porušení povinností zaměstnavatelem není rozhodné.⁹⁰

V závislosti na způsobu oznámení, charakteru předaných informací a jiných skutečnostech může skutečně dojít k porušení povinností zaměstnance a s tím k naplnění výpovědního důvodu. Bude se jednat např. o porušení povinnosti zakotvené v § 301 písm. d) zákoníku práce, představující povinnost „*ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele*“, představující závazek loajality již zmiňovaný v kapitole 2.1. Oznámením mohou být porušeny další (i dobrovolně převzaté) závazky spočívající např. v povinnosti zachovávat mlčenlivost, ochraně obchodního tajemství, jiného porušení důvěrnosti atd.

Jak již ovšem bylo uvedeno dříve, Ústavní soud se ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 298/12 vyslovil, že v určitých případech může veřejný zájem převážit nad požadavkem dodržování smluv a závazkem zaměstnance být loajální vůči svému

⁹⁰ DRÁPAL, L. § 52 Důvody výpovědi. In: BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, str. 333-334.

zaměstnavateli, zvláště když jsou ohroženy jiné významné společenské zájmy. V případě střetu více zájmů je potřeba tyto důsledně porovnávat.

Na odvetná opatření ve formě *mobbingu*, *bossingu* či jiného zhoršení pracovních podmínek dopadá ustanovení § 16 odst. 1 zákoníku práce, které stanoví zaměstnavatelům povinnost zajišťovat všem zaměstnancům rovné zacházení co do pracovních podmínek, odměňování za práci, poskytování dalších peněžitých plnění atd. Problémem tohoto ustanovení je v závislosti na typu nerovného zacházení jeho vymahatelnost a s tím spojená nízká ochrana, kterou zaměstnancům poskytuje. Ustanovení odst. 2 chránící zaměstnance před diskriminací se ve vztahu k oznamovatelům neaplikuje, neboť oznamování nekalých jednání není diskriminačním důvodem podle antidiskriminačního zákona.⁹¹ Chráněn je zaměstnanec rovněž před převedením na jinou práci nebo přeložením do jiného místa,⁹² ochranu proti peněžním postihům za porušení povinností vyplývajících z pracovněprávního vztahu pak obsahuje § 346b odst. 1 zákoníku práce.

Na druhou stranu vymezuje zákoník práce zaměstnancům i určité povinnosti. Nad výše uvedenou povinnost loajality a povinnost sřežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele je pro oblast *whistleblowingu* relevantní prevenční povinnost upravená v § 249. Zaměstnanec je obecně povinen předcházet vzniku majetkové i nemajetkové újmy. Na hrozící škody (na zdraví, majetku či vzniku bezdůvodného obohacení) je zaměstnanec povinen upozornit nadřízeného vedoucího zaměstnance, není přitom rozhodné, zda hrozí škoda přímo zaměstnavateli či jiným osobám, ani nezáleží, v jakém rozsahu škoda hrozí.⁹³ Tím je *de facto* stanovena povinnost zaměstnanců činit interní oznámení, a to i v případě hrozí-li nějaká škoda v důsledku nekalého jednání, ke kterému dochází na pracovišti. V případě, že škoda hrozí bezprostředně, je zaměstnanec dokonce (s určitými výjimkami) povinen zakročit, ovšem pouze v tom případě, že škoda hrozí přímo zaměstnavateli. Vzhledem k tomu, že se jak v případě povinnosti učinit oznámení, tak v případě povinnosti zakročit jedná o povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu, s ohledem na konkrétní okolnosti případu by jejich porušením mohl být naplněn

⁹¹ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon).

⁹² § 41 a § 43 zákoníku práce.

⁹³ NOVOTNÝ, Z. § 249 Povinnosti zaměstnance. In: BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, str. 1021.

výpovědní důvod. V kontextu § 250 pak lze doplnit, že kromě výpovědi hrozí zaměstnanci při zaviněném porušení povinnosti, kterou je i povinnost prevenční, povinnost k náhradě škody.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že zákoník práce již dnes poskytuje oznamovatelům částečnou ochranu před odvetnými opatřeními, ale i určitou povinnost oznámení činit.

Dodržování povinností zaměstnavatele, jakožto v pracovněprávních vztazích silnější strany, musí být nějakým způsobem kontrolováno a vynucováno, k čemuž jsou kromě soudů povolány i orgány inspekce práce. Z toho důvodu na problematiku oznamování dopadají i ustanovení zákona o inspekci práce,⁹⁴ která upravují postavení a činnost orgánů inspekce práce, jakožto kontrolních orgánů mj. na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek. Inspektoráty práce mají kromě pravomocí kontrolních rovněž pravomoc ukládat opatření k odstranění nedostatků a sankce za zjištěné správní delikty. Tím se zvyšuje vynutitelnost některých ochranných ustanovení zákoníku práce např. stanovením pokuty za nezajištění rovného zacházení se všemi zaměstnanci.

Za zmínku ještě stojí, že zákon o inspekci práce upravuje otázky externího oznamování. Častým impulsem k zahájení kontroly jsou totiž i písemné podněty fyzických a právnických osob.⁹⁵ Inspektoráty práce dokonce prověřují i podání anonymní, pokud jsou dostatečně konkrétní. Orgány inspekce práce jsou povinny zachovávat o podateli podnětu mlčenlivost a po skončení kontroly podatele informovat o jejím výsledku.⁹⁶ Podání mohou sledovat jak zájem soukromý, tak i zájem veřejný. V druhém z uvedených případů mohou být za splnění dalších podmínek osoby, které učinily podání, považovány za oznamovatele nekalých praktik.

⁹⁴ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

⁹⁵ V roce 2015 orgány inspekce práce obdržely celkem 7414 podnětů. (Státní úřad inspekce práce. Roční souhrnná zpráva o výsledcích kontrolních akcí provedených inspekci práce za rok 2015 [online]. březen 2016 [cit. 4. 12. 2016], str. 124. Dostupné z: <http://www.suip.cz/files/suip-ff052a3c86273e3ed0bcaab9504b0042/rocní-souhrnna-zprava-o-vysledcich-kontrolnich-akci-provedenych-inspekci-prace-v-roce-2015.pdf>.)

⁹⁶ STÁDNÍK, J. Podněty ke kontrole z pohledu orgánů inspekce práce. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 245.

4.3. Ochrana osobních údajů

Spolu s podáním oznámení o škodlivém jednání dochází i k předávání osobních údajů, a to především osobních údajů oznamovatele a osoby oznamovaného. Z toho důvodu budou na problematiku oznamování vždy dopadat i předpisy upravující ochranu osobních údajů. V současné chvíli, kdy není problematika oznamování speciálně upravena, tak bude nutno vycházet z limitů nastavených zákonem o ochraně osobních údajů.⁹⁷

Nezbytnou podmínkou k tomu, aby mohly být osobní údaje vůbec zpracovávány, je naplnění některého z právních titulů uvedených v § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. V případě neexistence takového důvodu by se jednalo o nepřípustný zásah do soukromí jednotlivce. Základním právním důvodem pro zpracování osobních údajů je souhlas samotného subjektu údajů, který je v případě oznamování škodlivých jednání povětšinou konkludentně udělen oznamovatelem spolu s učiněným oznámením tím, že je oznamovatel sám sdělí.⁹⁸ Výjimku bude patrně představovat oznámení anonymní. I při udělení souhlasu však mohou být údaje zpracovány pouze za stanoveným účelem a při dodržení dalších podmínek stanovených zákonem.

Osoba oznamovaná takový souhlas pochopitelně neuděluje, musí být proto naplněn právní titul jiný. Tím může být v případě interních mechanismů oznamování „ochrana práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby“ podle § 5 odst. 2 písm. e), které zároveň stanoví podmínku, že takové zpracování přitom nesmí být v rozporu s právem na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů, tedy v našem případě osoby oznamovaného. Při aplikaci ustanovení bude proto vždy nutné poměřovat dva proti sobě stojící zájmy, kterým bude většinou zájem zaměstnavatele jako správce údajů na ochraně svého majetku, předcházení porušování

⁹⁷ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

⁹⁸ PICHRT, J., MORÁVEK, J. Whistleblowing. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, sv. č. 7-8, str. 21.

právních předpisů a prevenci odpovědnosti proti zájmu oznamovaných subjektů na ochraně jejich soukromí.⁹⁹

V případě, že již dnes je některým subjektům stanovena povinnost interní mechanismy oznamování zavést, se pak uplatní důvod zpracování podle § 5 odst. 2 písm. a).

4.4. Trestněprávní předpisy

Úpravu související s oznamováním nekalých jednání obsahují rovněž předpisy práva trestního, a to v trestním zákoníku,¹⁰⁰ trestním řádu¹⁰¹ a v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob.¹⁰²

Trestní zákoník v ustanovení § 367 stanoví povinnost překazit spáchání taxativně vymezených trestných činů, o jejichž přípravě či páčání se subjekt hodnověrným způsobem dozví. Obdobnou povinnost - oznámit spáchání taxativně vymezených trestných činů pak stanoví následující § 368. Samotné nesplnění uvedených povinností je trestným činem, za který hrozí trest odnětí svobody až na 3 léta. Tato sankce hrozí tedy i zaměstnancům ve vztahu k neoznámení trestných činů páchaných na pracovišti, bez ohledu na to, že jsou svému zaměstnavateli povinni loajalitou a takovým oznámením mu mohou způsobit škodu. Na rozdíl od ostatních trestných činů tak zákonodárce v případě trestných činů uvedených v § 368 neponechává osobám prostor k rozhodnutí zda oznámení učinit či nikoliv.

V souvislosti s *whistleblowingem* bývá často skloňován trestný čin pomluvy (§ 184 trestního zákoníku) a křivého obvinění (§ 345 trestního zákoníku). Pomluvou je sdělení nepravdivého údaje o určité osobě, který může ohrozit její vážnost, či jí může způsobit jinou vážnou újmu, křivým obviněním je pak lživé obvinění z trestného činu. V obou případech je však k trestní odpovědnosti ve smyslu ustanovení

⁹⁹ ŠEDA, M. Podněty ke kontrole z pohledu orgánů inspekce práce. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 207.

¹⁰⁰ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

¹⁰¹ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

¹⁰² Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

§ 13 odst. 2 trestního zákoníku potřeba úmyslného zavinění, jinak se o trestný čin nejedná. V případě, že je oznamovatel vymezen jako osoba jednající v dobré víře, je pak odpovědnost za tyto trestné činy vyloučena, neboť oznamovatel je přesvědčen o pravdivosti informací, které předává. V opačném případě je osoba za uvedené trestné činy samozřejmě odpovědná. Skutečnost, že oznamovatel není za trestný čin pomluvy a krivého obvinění trestně odpovědný ovšem neznamená, že z jejich spáchání nemůže být nařčen a tím vystaven trestnímu stíhání spolu se souvisejícími náklady na svoji obhajobu. Za zmínku stojí ještě skutečnost, že se v souvislosti s trestným činem pomluvy již delší dobu hovoří o jeho dekriminlizaci a o ponechání ochrany práv na prostředcích občanskoprávních nebo alespoň zrušení trestu odnětí svobody jako sankce za tento trestný čin.¹⁰³

Trestní řád upravuje postup orgánů činných v trestním řízení, jehož účelem je zjištění trestných činů a potrestání pachatelů.¹⁰⁴ O trestné činnosti se orgány dozívají z různých zdrojů, přičemž takovým zdrojem mohou být i oznámení fyzických osob. Státní zástupci a policejní orgány jsou dle § 158 odst. 2 trestního řádu povinni přijímat oznámení o skutečnostech, které nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin. Odst. 1 policejnímu orgánu dokonce ukládá povinnost učinit všechna potřebná šetření a jiná opatření k odhalení trestného činu, pokud na základě oznámení dospěje k závěru, že trestný čin mohl být spáchán. Na žádost musí orgány do jednoho měsíce od podaného oznámení vyzumět oznamovatele o učiněných opatřeních.

Oznamovatel, který využije možnosti podat trestní oznámení, se může často následně ocitnout v pozici svědka. Svědek je osoba, která vlastními smysly vnímala skutečnosti důležité pro trestní řízení.¹⁰⁵ Taková osoba je nezastupitelná a její výpověď je důležitým důkazním prostředkem, proto trestní řád ukládá v § 97 každému povinnost se na předvolání dostavit a svědčit. Totožnost svědka může být podle § 55 odst. 3 trestního řádu utajena, ovšem pouze za předpokladu, že by svědkovi či jeho osobě blízké hrozila

¹⁰³ Srov. např. CHALUPSKÁ, L. Uložila se otázka dekriminlizace pomluvy k zimnímu spánku?. *Právní prostor.cz* [online]. 23. 12. 2014 [cit. 04. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/ulozila-se-otazka-dekriminlizace-po-mluvy-k-zimnimu-spanku>.

¹⁰⁴ § 1 trestního řádu.

¹⁰⁵ PÚRY, F. § 97 Povinnost svědčit. In: ŠÁMAL, P. et al. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2013, 1. svazek, str. 1435.

v souvislosti s podáním svědectví újma na zdraví či jiné vážné nebezpečí porušení jejich základních práv.¹⁰⁶ Pracovní postihy tuto podmínku rozhodně nenaplnují. V opačném případě bude totožnost svědka – oznamovatele – osobě oznamované známa, čímž bude oznamovatel vystaven riziku odvetných opatření. Pokud si to situace vyžaduje, zajišťují orgány činné v trestním řízení svědkovi jinou přiměřenou ochranu a pomoc. Zvláštní případy ochrany upravuje zákon o zvláštní ochraně svědka.¹⁰⁷

V případech, že se oznamovatel na trestné činnosti sám podílel, mohou být relevantními nová ustanovení trestního řádu o dočasném odložení trestního stíhání a následném rozhodnutí o nestíhání podezřelého (§ 159c a § 159d).¹⁰⁸ Policejní orgán může dočasně odložit trestní stíhání osoby podezřelé z vymezených korupčních trestných činů, pokud dotyčný slíbil úplatek či jiný prospěch, protože o to byl požádán jinou osobou, oznámil-li tuto skutečnost dobrovolně a bezodkladně příslušným orgánům a zavázal-li se dále spolupracovat, zejména podat výpověď o skutečnostech jemu známých o trestné činnosti osoby, která o úplatek požádala. Při splnění těchto závazků a dalších podmínek rozhodne státní zástupce o nestíhání takové spolupracující osoby.

Od roku 2012 se stala účinnou úprava trestní odpovědnosti právnických osob. V rámci této úpravy bývá věnována pozornost i otázce *whistleblowingu*, která je dávana do kontextu s možností vyvinění právnické osoby z trestní odpovědnosti za trestné činy spáchané jejími zaměstnanci v zájmu nebo v rámci činnosti právnické osoby. Odpovědnost právnické osoby funguje na principu přičitatelnosti jednání právnické osoby. Trestný čin spáchaný zaměstnancem však ve smyslu § 8 odst. 2 psím. b) zákona o trestní odpovědnosti právnických osob právnické osobě přičíst nelze, provedla-li příslušná nutná opatření, která po ní lze spravedlivě požadovat, konkrétní instrukce však zákon neobsahuje. Mezi doporučená preventivní opatření, která by měla společnost

¹⁰⁶ Utajení totožnosti svědka je omezením práva na obhajobu. Orgány činné v trestním řízení mají proto povinnost podrobit potenciální omezení práva na obhajobu ve prospěch utajení totožnosti svědka testu proporcionality. Nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. III. ÚS 291/03.

¹⁰⁷ Zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením.

¹⁰⁸ Ustanovení byla do trestního řádu vložena novelou ze dne 27. 4. 2016, která byla zveřejněna pod č. 163/2016 Sb. Jedná se o obdobu účinné lítosti korupčních trestných činů, která byla obsažena v § 163 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění do 31. 12. 2009. Tato úprava má motivovat osoby, které na vyžádání slíbily úplatek, k oznamování takových skutečností a ke spolupráci při objasňování vymezených korupčních trestných činů.

přijmout, patří právě v rámci vhodného nastavení *compliance* programů i zavedení mechanismů vnitřního oznamování.¹⁰⁹

4.5. Správní předpisy

Obdobně jako trestní předpisy i předpisy práva správního ukládají správním orgánům povinnost přijímat podněty k zahájení řízení. Obecnou úpravu přijímání podnětů a jejich vyřizování obsahuje správní řád,¹¹⁰ a to v § 42 a v případě řízení o přestupcích také zákon o přestupcích,¹¹¹ v § 67. V případě žádosti osoby, která podnět podala, je správní orgán povinen ji ve lhůtě 30 dní vyrozumět, jak s podnětem naložil.

Oznamovatel tak v případě, že se dozví o škodlivém jednání dosahujícím intenzity správního deliktu, má možnost obrátit se na příslušný správní orgán, do jehož působnosti oznamovaná činnost spadá. Na zahájení řízení však oznamovatel nárok nemá.

4.6. Oznamování podle zákona o bankách, zákona o úvěrních družstvech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu

Procesu vnitřního oznamování se dostalo úpravy v oblasti bankovníctví, kapitálových trhů a úvěrních družstev. Důvodem bude zřejmě obecně vyšší míra regulace a dohledu v daných sektorech pro zajištění jejich stability. Úprava ovšem dopadá na velmi omezený okruh oznamovaných skutečností.

Novou úpravu oznamování přinesla novela zákona o bankách, zákona o spořitelních a úvěrních družstvech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu,

¹⁰⁹ Srov. např. KINCL, P., KAŠČÁKOVÁ, D. Opatření pro vyvinění právnické osoby z trestní odpovědnosti a význam e-learningu. *Právní prostor.cz* [online]. 12. 5. 2015 [cit. 04. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/opatreni-pro-vyvineni-pravnicke-osoby-z-trestni-odpovednosti-a-vyznam-e-learningu> nebo BOHUSLAV, L. Aktuální otázky trestní odpovědnosti právnických osob – II. *Právní prostor.cz* [online]. 12. 1. 2016 [cit. 04. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/aktualni-otazky-trestni-odpovednosti-pravnickych-osob-ii>, i komentářová literatura viz DĚDIČ, J. § 8 Trestní odpovědnost právnické osoby. In: ŠÁMAL, P. et al. *Trestní odpovědnost právnických osob*. 1. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2012, str. 211-212.

¹¹⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹¹¹ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

provedená zákonem č. 135/2014 Sb.¹¹² Družstevní záložny, banky a obchodníci s cennými papíry jsou v důsledku této úpravy povinni pro své pracovníky zavést postupy k internímu hlášení porušení nebo hrozících porušení předpisů, k čemuž mají zřídit zvláštní komunikační kanál. Jedná se ovšem (v závislosti na povinném subjektu) pouze o zavedení mechanismů pro hlášení porušování ustanovení zákona o bankách, zákona o spořitelních a úvěrních družstvech, zákona o podnikání na kapitálovém trhu, jejich prováděcích předpisů a příslušných přímo použitelných předpisů Evropské unie.

Novelou byly stanoveny povinnosti i České národní bance k úpravě mechanismů pro přijímání a vyhodnocování takových oznámení.¹¹³ Bližší požadavky na postupy interních hlášení stanovila Česká národní banka prováděcí vyhláškou.¹¹⁴

4.7. Oznamování protiprávního jednání ve služebních úřadech

Kromě oblasti bankovníctví se v roce 2015 úpravy oznamování dočkaly služební úřady, a to přijetím vládního nařízení č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu. Mnozí si od tohoto nařízení slibovali zásadní zlepšení postavení oznamovatelů ve služebních úřadech, jejich očekávání ovšem nebyla příliš naplněna.

Nařízení bylo přijato na základě zmocňovacího ustanovení § 205 písm. d) služebního zákona. Již ale v samotném způsobu zmocnění spatřují někteří autoři problém, když podle nich neposkytuje dostatečný základ k vydání prováděcího předpisu upravujícího oznamování, protože je vydání nařízení, které nemá co provádět, v rozporu s čl. 78 Ústavy.¹¹⁵ Komise pro správní právo č. 1 při Legislativní radě vlády formulovala k návrhu rovněž připomínku, že není třeba upravovat oblast formou nařízení,

¹¹² Úprava byla vložena do § 10a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, do § 7ad zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a do § 12i zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

¹¹³ Bližší informace k oznamování v působnosti České národní banky jsou dostupné zde: https://www.cnb.cz/cs/dohled_financi_trh/whistleblowing.html.

¹¹⁴ Vyhláška č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry.

¹¹⁵ Srov. např. MORÁVEK, J. § 205 Zmocňovací ustanovení. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě: Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, str. 720-721, nebo Legislativní rada vlády České republiky Pracovní komise pro veřejné právo I (Komise pro správní právo č. 1). Návrh nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

když úprava dopadá pouze na interní vztahy v rámci správních úřadů a stačilo by je tudíž regulovat vládním usnesením, či služebním předpisem náměstka pro státní službu. I přes tyto výhrady bylo nařízení přijato.

Nařízení poskytuje ochranu státním zaměstnancům ve smyslu § 6 služebního zákona, tedy zaměstnancům ve služebním poměru, a to stanovením zákazu jejich postihu, jiného znevýhodnění či vystavení nátlaku v souvislosti s učiněným oznámením. Nové související instituty, kterými by byl zákaz vynucován, však neposkytuje. Ve zbytku se nařízení zabývá především zabezpečením interních kanálů oznamování.

Osobou příslušnou k přijímání a prošetřování oznámení má být tzv. prošetřovatel, jehož služební místo má služební orgán zřídit. K prošetření je stanovena lhůta, po které má prošetřovatel vyhotovit písemnou zprávu o výsledku prošetření s případným návrhem opatření, byl-li zjištěn nedostatek. Nařízení však prošetřovateli nesvěřuje žádné speciální kompetence k plnění tohoto úkolu, rovněž zaměstnanci nejsou povinni poskytovat odpovídající součinnost k prověření oznámení, pokud se k tomu sami dobrovolně nezavážou. Nedostatek vymezení pravomocí namítalo mnoho připomínkových míst. Ve svém stanovisku k návrhu¹¹⁶ jej namítala i Pracovní komise pro veřejné právo, která přitom ovšem respektovala argument navrhovatelů, že podpůrně bude aplikován správní řád. To však zcela vyloučila komise pro správní právo č. 1, která uvedla, že v diskutovaném případě nejde o výkon veřejné moci, a tudíž není dána věcná působnost správního řádu. Nadto komise spatřovala další nedostatek v chybějící úpravě odpovědnosti a přezkoumatelnosti provedeného prošetření a jeho výsledku.

Výhrady ze strany komise pro správní právo č. 1 zazněly i k samotné činnosti prošetřovatele, která má být vykonávána ve služebním poměru, jelikož rovněž postrádá zákonnou oporu a nemůže spadat do žádného oboru služby.

Bez kritiky se neobešlo ani ustanovení upravující způsob podávání oznámení. Nařízení vymezuje dva způsoby podávání oznámení, a to (i) zřízením veřejně přístupné schránky pro příjem oznámení listinných, která svým umístěním minimalizuje možnost

¹¹⁶ Legislativní rada vlády České republiky Pracovní komise pro veřejné právo III pro pracovní právo a sociální věci. Stanovisko k návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 9. června 2015.

odhalení oznamovatelovy totožnosti, a (ii) zřízením adresy elektronické pošty k přijímání oznámení elektronických. Polemizovat lze především nad smyslem zřizování speciálních schránek, které poskytují naprosto stejnou službu jako běžné služby poštovní, přičemž je možné, že využití poštovních služeb by ochranu oznamovatelovy totožnosti zajistilo lépe. Nadto důvodová zpráva k nařízení vyzdvihuje skutečnost, že nařízení dopadá pouze na státní zaměstnance a že s oznámením učiněným osobou odlišnou od státního zaměstnance nebude naloženo podle tohoto nařízení. To přirozeně vzbuzuje otázku, jak bude obecně nakládáno s anonymními podáními, když nelze zjistit, zda jej podal státní zaměstnanec. Oznamovací kanály, tak jak jsou vymezeny nařízením, jsou veřejně přístupné, když například Ministerstvo pro místní rozvoj umístilo schránku vně budovy. I elektronické podání je přístupné všem, když samo nařízení stanoví služebnímu orgánu povinnost zveřejnit informace o prošetřovateli, umístění schránky i adresu elektronické pošty k podání oznámení na internetových stránkách. S anonymním oznámením by podle důvodové zprávy mělo být nakládáno stejně, jako v případě, kdy je oznamovatel znám. Nelze tedy vyloučit, že budou muset být řešena i podání subjektů mimo služební poměr, ačkoliv toto záměrem navrhovatele, nebylo.

Co se týče působnosti věcné, oznámení má obsahovat podezření ze spáchání protiprávního jednání konkrétně vymezenými osobami při služebním úřadu. Protiprávní jednání nejsou blíže specifikována, tedy se bude zřejmě jednat o porušení i vnitřních předpisů.

Dále návrh upravuje nakládání s dokumenty či informování příslušných míst o činnosti prošetřovatele.

Zcela opomenuta zůstala ochrana oznamovaného a jeho případného vyrozumění o probíhajícím šetření. Řešena není ani otázka vztahu mezi oznámením externím a interním, která je v souvislosti s *whistleblowingem* a možným porušením loajality k zaměstnavateli velmi často diskutována. Úprava se zaměřuje pouze na procesní otázku podání oznámení a téměř vůbec neřeší postavení oznamovatele a jeho ochranu, která by měla být hlavním předmětem takových předpisů a kterou zmocňovací ustanovení služebního zákona předpokládá. Úprava byla proto povětšinou přijata s rozpaky.

5. Cesta ke komplexní úpravě *whistleblowingu* v České republice

Ačkoliv mezinárodní úmluvy, kterými je Česká republika vázána, vyzývaly k legislativnímu zakotvení ochrany oznamovatelů či alespoň k jeho zvážení již na začátku 21. století, otázka *whistleblowingu* nebyla v jeho první dekádě v České republice věnována téměř žádná pozornost. První odborné články věnující se problematice *whistleblowingu* v České republice se začaly objevovat zhruba od roku 2009,¹¹⁷ ve stejném roce se tématem začaly důsledněji zabývat neziskové organizace,¹¹⁸ pod heslem *whistleblowing* se dají v témže roce vystopovat i první novinové články.¹¹⁹

S postupem času se povědomí o problematice oznamování nekalých jednání zvyšovalo především díky několika mediálně známým kauzám, a to jak oznamovatelů českých (např. Libora Michálka¹²⁰ či Ondřeje Závodského¹²¹), tak i oznamovatelů zahraničních (např. Edwarda Snowdena¹²² nebo oznamovatele vystupujícího pod

¹¹⁷ Např. trojice příspěvků k tématu *whistleblowing*; první z příspěvků z pera autorů J. Pichrta a J. Morávka, druhý a třetí z pera J. Morávka, které byly publikovány ve sv. č. 7-8, sv. č. 11 a sv. č. 12 odborného periodika Právo pro podnikání a zaměstnání.

¹¹⁸ V roce 2009 vyšla z dílny neziskové organizace Transparency International – Česká republika o.p.s. asi první publikace zabývající se v České republice výhradně problematikou *whistleblowingu*: CÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2009.

¹¹⁹ Viz např. LANGOVÁ, D. Anonymní linku není snadné zneužít. *iDnes.cz/Finance* [online]. 18. 3. 2009 [cit. 6. 12. 2016]. Dostupné z: http://finance.idnes.cz/anonymni-linku-neni-snadne-zneužit-d617-podnikani.aspx?c=A090310_1154172_firmy_rady_fib.

¹²⁰ Libor Michálek v roce 2010 jako ředitel Státního fondu životního prostředí podal trestní oznámení, ve kterém upozornil na možné korupční jednání ve Státním fondu životního prostředí. Sám pak čelil odvetným opatřením ve formě odvolání z funkce Pavlem Drobilem, toho času ve funkci ministra životního prostředí, proti kterému Michálkovo oznámení směřovalo, a sám Michálek byl rovněž vystaven trestnímu stíhání pro pomluvu.

¹²¹ Ondřej Závodský z pozice vedoucího právního oddělení v Zařízení služeb ministerstva vnitra upozorňoval na nekalé jednání, se kterým se v Zařízení služeb setkal. Nekalé jednání spočívalo především v netransparentním zadávání zakázek. Sám Závodský byl ze své pozice po oznámení svého podezření odvolán a přeřazen na nižší funkci, stejně jako jeho podporovatelé, kteří byli v některých případech i propuštěni. Závodského propuštěný kolega se před soudem za své nedůvodné propuštění domohl nápravou a sám Závodský nakonec znovu nastoupil na své původní místo.

¹²² Edward Snowden, bývalý pracovník amerických tajných služeb, předal médiím informace o tajných programech používaných americkými úřady, které umožňovaly masové nepřiměřené sledování osob. Snowden byl v reakci na své oznámení obviněn ze špionáže, krádeže státních dokumentů a dalších trestných činů, kterých se měl svým jednáním dopustit a je na něj vydán mezinárodní zatykač. Za své činy se na druhou stranu dočkal několika ocenění, mezinárodní organizace věnující se ochraně lidských práv se zasazují o jeho omilostnění. O jeho příběhu byl dokonce natočen film.

pseudonymem John Doe ve známé kauze Panama Papers¹²³). K tématu se pořádaly i mezinárodní odborné konference.¹²⁴ K rozšiřování povědomí přispěla bezpochyby i činnost několika neziskových organizací, které k tématu vydávaly publikace, vedly různé osvětové kampaně, pořádaly odborné konference, samy poskytovaly pomoc oznamovatelům, veřejně vyzývaly k přijetí zákonné úpravy, přičemž přicházely i s vlastními legislativními návrhy a doporučeními.¹²⁵

Byly to pravděpodobně především kauzy českých oznamovatelů, doporučení neziskových organizací spolu s proklamovaným politickým bojem proti korupci, které vyústily v první legislativní návrhy ochrany oznamovatelů. V souvislosti s postupem jejich přijímání se může paradoxní jevit skutečnost, že odborná debata na téma oznamování nekalých praktik se rozhořela teprve až po prvním návrhu na jeho legislativní zakotvení, kdy obecná logika velí, že postup by měl být naprosto opačný.¹²⁶

Od prvního návrhu tehdejší předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí Karolíny Peake v roce 2012 jsme se do dnešního dne měli šanci seznámit se třemi dalšími legislativními návrhy, které budou obsahem následujících podkapitol.

5.1. Vládní návrh Karolíny Peake z roku 2012

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012¹²⁷ zařadila mezi své priority provedení analýzy stávající situace *whistleblowingu* a ochrany oznamovatelů

¹²³ Jako Panama Papers je označována kauza úniku interních dokumentů panamské právní společnosti Mossack Fonesca, které obsahovaly informace o přesunech majetku do daňových rájů. Mezi klienty společnosti figurovalo mnoho významných světových politiků.

¹²⁴ Např. Mezinárodní konference Whistleblowing a související aspekty pořádaná Právnickou fakultou Univerzity Karlovy dne 12. září 2013.

¹²⁵ Transparency International – Česká republika např. v říjnu 2015 spustila kampaň *#Zapíšeš, když vidíš faul*, která sledovala především podporu vzniku nového zákona na ochranu oznamovatelů, jehož výsledkem byla petice vyzývající vládu k přijetí zákonné úpravy. (Transparency International vyzývá veřejnost, aby podpořila vznik zákona na ochranu oznamovatelů korupce. *Transparency.cz* [online]. 21. 9. 2015 [cit. 9. 12. 2016]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/transparency-international-vyzyva-verejnost-aby-podporila-vznik-zakona-na-ochranu-oznamovatelu-korupce/>). S obdobným cílem spustila nezisková organizace Oživení, o. s. projekt *Nejsem blázen, pískám fauly*.

¹²⁶ MORÁVEK, J. O whistleblowingu, jeho legitimitě a problémech mezinárodních přenosů osobních údajů. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 190.

¹²⁷ Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 9. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012-pdf.aspx>.

včetně předložení případných návrhů možných legislativních a jiných opatření. Po provedení analýzy uložila vláda svým usnesením¹²⁸ tehdejší předsedkyni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí, Karolíně Peake, ve spolupráci s ministrem práce a sociálních věcí a ministrem spravedlnosti vypracovat návrh věcného záměru zákona upravujícího ochranu oznamovatelů. Vláda se z předložených návrhů přiklonila k variantě přiřazení úpravy k již existujícímu právnímu předpisu, co do rozsahu úpravy byla zvolena varianta nejstřídmější, která měla poskytovat ochranu pouze zaměstnancům, kteří oznámí trestněprávní jednání.

Návrh věcného záměru¹²⁹ byl 21. listopadu 2012 usnesením vlády schválen v té podobě, že ochrana oznamovatelů bude provedena především novelou antidiskriminačního zákona, která by spočívala v zakotvení nového diskriminačního důvodu spočívajícího v oznámení trestných činů s dílčími novelizacemi souvisejících předpisů, především § 133a písm. d) občanského soudního řádu, který zakotvuje sdílení důkazního břemene. Nový diskriminační důvod by měl jakékoliv méně příznivé (tj. diskriminační) jednání s oznamovatelem, z důvodu jeho učiněného oznámení, činit protiprávním. Po schválení věcného záměru bylo vypracováno paragrafové znění.¹³⁰ V souladu se schváleným věcným záměrem měl být do § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona vložen nový diskriminační důvod spočívající ve skutečnosti, že je osoba oznamovatelem, kdy definice oznamovatele byla vložena do § 5a. Oznamovatelem, kterému měla být na základě antidiskriminačního zákona poskytována ochrana, měl být pouze zaměstnanec, který by orgánům činným v trestním řízení učinil oznámení o možném spáchání trestného činu, ke kterému došlo v souvislosti s činností zaměstnavatele.

Tento návrh sledovala vlna kritiky. V první řadě se taková úprava jevila nedostatečnou, když měla přinést ochranu oznamovatelů spočívající v nápravě *ex post*.

¹²⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. 6. 2012 č. 409 k Analýze whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. Dostupné také z: [https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/\\$FILE/409%20uv120613.0409.pdf](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C46B53639DB0236EC1257A21004303E5/$FILE/409%20uv120613.0409.pdf).

¹²⁹ Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů je dostupný zde: <https://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/Navrh-vecneho-zameru-whistleblowingu.pdf>.

¹³⁰ Paragrafové znění návrhu zákona je dostupné zde: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/3c---uplneni-zneni-s-vyznaceni-m-zmen---21--cervna-2013---upraveno-dle-LRV.pdf>.

Další častou výtkou byla úzká věcná i osobní osobnost, když chráněny měly být pouze osoby v zaměstnaneckém vztahu, ochrana se vztahovala pouze na oznámení o trestné činnosti a učiněné pouze orgánům činným v trestním řízení, oznámení jiným orgánům a oznámení o širším spektru nekalých praktik tak zůstalo zcela nepokryto, neřešena zůstala i otázka ochrany osobních údajů, vnitřních mechanismů oznamování, či opatření proti zneužití.

Kritice bylo podrobena i zařazení oznamování mezi diskriminační důvody. Nevhodnost takové úpravy má hned několik důvodů. Prvním z nich je fakt, že diskriminační důvody jsou průřezové, mají chránit osoby nesoucí určité znaky ve všech vztazích, naopak ochrana oznamovatele je mířena pouze na vztahy pracovněprávní, což ovšem včleněním do antidiskriminačního zákona nebude zohledněno.¹³¹ Dalším důvodem je skutečnost, že dosavadní diskriminační důvody spočívají v příslušnosti jedince k určité skupině, většinou nezávisle na jeho vůli. Příslušnost je ve většině případů dána objektivními znaky, které se vyznačují relativní trvalostí a stálostí. Pokud je v případě některých diskriminačních důvodů možné příslušnost ke skupině vůlí změnit, vyznačují se takové diskriminační důvody i tím, že se projevují i v následném chování či postoji osoby a jsou tedy trvalé, na rozdíl od oznamovatele, který by do „škatulky“ spadl svým jednorázovým a ukončeným činem. Lze tedy shrnout, že diskriminační důvod spočívající v oznámení by oproti ostatním postrádal svoji obecnost.¹³²

S konstatováním odlišnosti oznamování (které se mělo týkat pouze zaměstnanců) od ostatních diskriminačních důvodů spočívající v jejich rozdílné obecnosti, navrhla i legislativní rada vlády zařadit úpravu spíše do zákoníku práce, nicméně i přesto návrh zákona ke schválení doporučila. K jeho schválení však v souvislosti s červnovými (2013) událostmi na Úřadu vlády, následném pádu vlády a rozpuštění poslanecké sněmovny už nedošlo.

¹³¹ ŠMÁNEK, J. (Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 47, 49.

¹³² ŠMÁNEK, J. (Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 48-49.

5.2. Návrh skupiny senátorů z roku 2013

V pořadí druhý návrh legislativního zakotvení ochrany oznamovatelů předložila 17. července 2013 skupina osmi senátorů. Tento návrh,¹³³ označovaný jako „Michálkův“, byl nejprve vrácen k přepracování a po předložení přepracovaného znění¹³⁴ byl dne 9. října 2013 definitivně zamítnut.

Návrh spočíval v přijetí samostatného zákona, jenž měl poskytovat ochranu zaměstnancům, kteří učiní oznámení v přesvědčení, že došlo nebo okolnosti nasvědčují tomu, že může dojít k jednání v „zásadním rozporu s veřejným zájmem.“ Pro účely zákona (již ve své přepracované podobě) měl být tento neurčitý pojem zásadního rozporu s veřejným zájmem naplněn pouze v taxativně vymezených případech, a to (i) spácháním trestného činu s horní hranicí trestní sazby nejméně 2 roky; (ii) spácháním správního deliktu, za který hrozí pokuta s horní sazbou nejméně 2 000 000,- Kč a (iii) porušení rozpočtové kázně, za který hrozí odvod nejméně 2 000 000,- Kč. S exaktním vymezením neurčitého pojmu postrádá jeho použití své opodstatnění. Ocenit lze koncepci, která počítá s oznámením činu spáchaného i teprve hrozícího. Nastává ovšem otázka, zda by bez učiněného oznámení ke škodlivému jednání skutečně došlo, či zda by zaměstnavatel sám byl schopen rizika odstranit jinými prostředky. Lze ovšem přisvědčit názoru, že zaměstnanec, který učiní oznámení o činu, kterému se teprve schyluje, by měl být za splnění dalších podmínek chráněn.

Osobní působnost nebyla v senátním návrhu vymezena příliš široce, kdy měl návrh upravovat ochranu pouze zaměstnanců, a to jen zaměstnanců blíže specifikovaných kategorií zaměstnavatelů, přičemž výběr kategorií nebyl předkladateli dostatečně

¹³³ Senát Parlamentu České republiky, 9. funkční období, senátní tisk č. 137. Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů. Dostupný také z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=69353>.

¹³⁴ Senát Parlamentu České republiky, 9. funkční období, senátní tisk číslo 187. Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů. Dostupný také z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=69353>.

vysvětlen a od samotného počátku vzbuzoval mnoho otázek.¹³⁵ Chráněn měl být pouze oznamovatel, který konal v dobré víře, přičemž dobrá víra měla být předpokládána.

Přepracované znění změnilo postup oznamování, kdy se úprava velice ledabyle dotkla i zakotvení tzv. interního oznamování a stanovila zaměstnavatelům povinnost určit zaměstnance, kterému by oznamovatel mohl sdělovat svá podezření. Proč by nemohl zaměstnavatel přistoupit k jiné úpravě vnitřních mechanismů oznamování zůstává otázkou. Využití interního mechanismu bylo podmínkou ochrany oznamovatele za současného zakotvení výjimek z tohoto pravidla spočívajících v oznamovací povinnosti dané trestním zákoníkem, nemožnosti učinit oznámení nadřízeným osobám z důvodu jejich osobní zainteresovanosti, či při hrozícím nebezpečí z prodlení.

Ochrana měla spočívat v zákazu výpovědi podle § 52 písm. c) (organizační změny) zákoníku práce, ačkoliv takový důvod by i bez této úpravy byl nezákonným, byla-li by organizační změna provedená tzv. „na oko“. Zakotvení takového zákazu tak může být oprávněně považováno za nadbytečné, i když by takový zákaz odstranil nutnost zjišťování, zda nebyla taková organizační změna pouhou zástěrkou pro zbavení se oznamovatele.

Ochrana měla být zřejmě zajištěna také jakýmsi novým předběžným opatřením spočívajícím v možnosti udělení statutu oznamovatele Veřejným ochráncem práv. Takový statut by zajišťoval oznamovateli ochranu *ex ante* před ukončením pracovního poměru ze strany zaměstnavatele.

Samotní senátoři spatřovali nedostatky návrhu i v nezajištění ochrany před jinými formami odvetných opatření, než kterou je výpověď, v naprosté absenci ochrany oznamovaného, i v nekoncepčním rozšíření působnosti veřejného ochránce práv a návrh zákona zamítli.

¹³⁵ EICHLEROVÁ, K. Whistleblowing a návrhy na jeho úpravu v České republice z pohledu obchodních korporací. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 55-57.

5.3. Vládní návrh Jiřího Dienstbiera z roku 2016

Ani vláda Bohuslava Sobotky ve svém programovém prohlášení z roku 2014 neopomenula boj s korupcí, v rámci kterého se zavázala přijmout i zákon na ochranu oznamovatelů korupce. Tato problematika spadla do gesce dnes již bývalého ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, Jiřího Dienstbiera, který byl z titulu funkce ministra pro lidská práva zároveň předsedou Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí. Jako předseda Rady zřídil pracovní komisi k *whistleblowingu*, která se měla zabývat analýzou možných řešení, vyjadřovat se k předloženým materiálům, sama činit návrhy a stanoviska.

Kromě nařízení upravujícího oznamování ve služebních úradech, který byl za působení vlády Bohuslava Sobotky přijat, měl být přijat i návrh upravující ochranu oznamovatelů stojících mimo služební poměr. V dubnu 2016 byl ministrem pro lidská práva vládě předložen nelegislativní materiál označený jako Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů,¹³⁶ který představuje analýzu současné situace s návrhy možných legislativních řešení.

Předložený návrh považoval komplexní legislativní úpravu *whistleblowingu* za nadbytečnou vzhledem k úrovni ochrany poskytované stávajícími předpisy a s odkazem na kritérium přiměřenosti legislativně technických řešení širokou komplexní úpravu odmítl. Na tiskové konferenci Dienstbier rovněž uvedl, že se nerozhodl jít cestou komplexní právní úpravy, neboť z analýzy zahraničních úprav vyplývá, že taková řešení nejsou příliš funkční. Kromě toho se z hlediska jeho návrhu má jednat o variantu politicky prosaditelnou.¹³⁷

Řešení by podle návrhu mělo spočívat spíše v zefektivnění a v maximálním využití již existujících institutů. Jediným novým významným opatřením by pak byl explicitní zákaz postihů oznamovatele a jeho jiného znevýhodňování, který by se promítl

¹³⁶ Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů. *Vláda ČR* [online]. červen 2016 [cit. 10. 12. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNAAKALAFV>.

¹³⁷ Ministr Jiří Dienstbier představil alternativy legislativního řešení ochrany oznamovatelů protiprávního jednání. *Vláda ČR* [online]. 25. 4. 2016 [cit. 10. 12. 2016]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/ministr-jiri-dienstbier%20-predstavil-alternativy-legislativniho-reseni-ochrany-oznamovatele-protipravniho-jednani-142952>.

i v oblasti přestupků a jiných správních deliktů. Současně by byla oznamovateli ulehčena procesní situace zavedením sdíleného důkazního břemene pro pracovněprávní spory vztahující se k učiněnému oznámení. Ochranu *ex ante* návrh oznamovatelům nepřináší, neboť by tím dle předkladatelů došlo k nepřiměřenému zvýhodňování oznamovatelů – zaměstnanců vůči ostatním zranitelným skupinám.

Co se týče prevence a právního poradenství oznamovatelům, bylo navrženo setrvat u současného modelu, kdy právní poradenství zajišťují neziskové organizace, které jsou podporovány státem formou dotací.

Tento návrh byl dne 11. 7. 2016 Usnesením č. 633 schválen a ministru pro lidská práva bylo uloženo vypracovat a předložit do 30. září téhož roku návrh legislativního řešení. Návrh zákona byl k projednání vládě předložen dne 1. 11. 2016.

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s ochranou oznamovatelů podezření na protiprávní jednání,¹³⁸ jak se má zákon nazývat, spočívá v novelizaci šesti předpisů a nabízí vždy dvě varianty řešení. Ty se od sebe liší vymezením jednání, které má být oznamováno, kdy druhá z variant cílí na spáchání trestného činu nebo přestupku pouze v souvislosti s předmětem činnosti zaměstnavatele a horní sazba pokuty za přestupek musí dosáhnout hranice alespoň 100 000,- Kč, zatímco první varianta je méně restriktivní a oznámení na souvislost s předmětem činnosti zaměstnavatele ani na minimální horní sazbu neváže.

Návrh sestává v zásadě z pouhých třech bodů: zaprvé stanoví zaměstnavatelům v zákoníku práce a obdobně v zákoně o vojácích z povolání,¹³⁹ o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů¹⁴⁰ a ve služebním zákoně následující povinnost: *„Zaměstnavatel nesmí zaměstnance jakýmkoliv způsobem postihovat nebo znevýhodňovat proto, že u orgánu příslušného podle jiného zákona učinil v dobré víře trestní oznámení nebo oznámení podezření ze spáchání přestupku, kárného deliktu nebo disciplinárního deliktu zaměstnavatelem, jiným zaměstnancem nebo osobou v obdobném postavení.“*

¹³⁸ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s ochranou oznamovatelů podezření na protiprávní jednání. *Vláda ČR* [online]. [cit. 17. 12. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSAFAFXL57>.

¹³⁹ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

¹⁴⁰ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Tato povinnost zaměstnavatele má být vložena do § 346b zákoníku práce, a to do nového pátého odstavce.

Druhý bod spočívá v novele zákona o inspekci práce, která za porušení výše uvedené povinnosti stanoví sankci.

Zatřetí návrh upravuje občanský soudní řád, a to zavedením sdíleného důkazního břemene v případě postihu zaměstnance v souvislosti s učiněným oznámením příslušným orgánům.

Před předložením vládě obsahoval návrh další alternativu spočívající v navýšení náhrady ušlé mzdy v případě, že byl se zaměstnancem v souvislosti s oznámením ukončen pracovní poměr. Z důvodu řady výtek k tomuto návrhu z připomínkových míst došlo k vypuštění tohoto bodu.

Výtky k předloženému návrhu s ohledem na jeho rozsáhlost míří spíše na to, co neupravuje. Z pohledu několika připomínkových míst se zdá taková úprava zcela nedostačující, když nepřináší žádnou novou efektivní ochranu oznamovatele.¹⁴¹ Nadto lze souhlasit i s připomínkou Ministerstva vnitra, která většinově pokládá úpravu za duplicitní, zejména výše citovanou změnu zákoníku práce, která je dle ministerstva již obsažena v § 16 zákoníku práce.¹⁴² Touto úpravou tak nedochází ke zlepšení situace oznamovatele, když jediné vylepšení jeho postavení spočívá ve sdílení důkazního břemene, tedy až v následném řízení před soudem po reálném postihu oznamovatele a výslovné úpravě oznamování nekalých praktik, která má přispět k pozitivnímu vnímání oznamovatelů.

Připomínky lze uvést i k věcné působnosti. Ochranu (byť v tomto případě minimální), která se má vztahovat na oznámení všech přestupků, lze považovat za zcela disproportionální a zcela nerefluktující zaměstnancovu povinnost loajality. Z hlediska proti sobě stojícího zájmu soukromého a veřejného lze konstatovat, že se nejedná o příliš proporcionalní řešení.

¹⁴¹ Vypořádání připomínek k materiálu s názvem: Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s ochranou oznamovatelů protiprávního jednání. *Vláda ČR* [online] [cit. 17. 12. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSAFAFXRIE>.

¹⁴² Tamtéž.

Z výše uvedených důvodů úprava působí poměrně nedostatečně.

5.4. Poslanecký návrh Andreje Babiše z roku 2016

Zhruba týden po tom, co Jiří Dienstbier postoupil svůj návrh do mezirezortního připomínkového řízení, oznámili ministr financí Andrej Babiš a ministr spravedlnosti Robert Pelikán záměr předložit svůj vlastní návrh na ochranu oznamovatelů, a to jen pár hodin před tiskovou konferencí Jiřího Dienstbiera o vládním návrhu. Na přípravě Babišova návrhu se měl podílet již zmiňovaný oznamovatel Ondřej Závodský, tehdy ve funkci náměstka ministra financí.

Uvedený návrh byl jako návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů sněmovně předložen dne 29. dubna 2016 a následně rozeslán poslancům¹⁴³ a vládě. Vláda zaujala k návrhu neutrální stanovisko a formulovala k návrhu několik zásadních připomínek. Organizační výbor určil zpravodaje a doporučil návrh k projednání. Návrh byl zařazen na pořad 53. schůze (29. 11. – 9. 12. 2016), z pořadu byl ovšem vyřazen a následně zařazen na pořad schůze 54. (10. 1. 2017).

Co se týče působnosti, zákon by měl poskytovat ochranu zaměstnancům v pracovním poměru a ve služebním poměru podle služebního zákona, zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a podle zákona o vojácích z povolání. Takto relativně široce vymezená osobní působnost je následně radikálně zúžena působností věcnou, když by se ochrana měla vztahovat pouze na oznámení učiněná příslušným orgánům o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán jeden z 27 taxativně vymezených trestných činů většinou z oblasti trestných činů majetkových, hospodářských, úplatkářských, vybrány jsou ale i další, které navrhovatel považoval za nejvíce společensky škodlivé, kormě jiného i některé trestné činy v sexuální oblasti. Oznámení se přitom vztahuje na jednání, kterých se dopustil sám zaměstnavatel, jiný zaměstnanec působící u stejného zaměstnavatele jako oznamovatel, člen orgánu takového

¹⁴³ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, sněmovní tisk č. 799/0. Dostupný také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=799&CT1=0>.

zaměstnavatele, voják, příslušník bezpečnostního sboru opět za podmínky, že jejich zaměstnavatel je totožný se zaměstnavatelem oznamovatele, a to ve všech případech navíc pouze v souvislosti s činností zaměstnavatele nebo s plněním jeho úkolů.

Takto úzce vymezená věcná působnost je v důvodové zprávě ospravedlnována neúměrnými finančními dopady, které by měla úprava širší, zahrnující např. i některé přestupky. Navrhovatel zřejmě při stanovení výčtu vycházel pouze ze svého subjektivního přesvědčení o společenské škodlivosti, žádné podklady, ze kterých výčet vycházel, navrhovatel nezmiňuje. Nelze tak odpovědět na otázku, proč navrhovatel považuje např. trestné činy v sexuální oblasti za škodlivější či nebezpečnější než trestné činy proti životu a zdraví.

Nevhodným se jeví i vymezení oznamování na jednání, kterých se vymezené osoby dopustily v souvislosti s činností nebo s úkoly zaměstnavatele. Lze si asi těžko představit, že trestné činy v sexuální oblasti (které mimochodem navrhovatel do výčtu pojal), budou páčány v souvislosti s činností nebo s úkoly zaměstnavatele. K takovým trestným činům může docházet na pracovišti zcela mimo rámec činnosti zaměstnavatele. Omezení věcné působnosti na jednání uskutečněná v souvislosti s činností nebo s plněním úkolů zaměstnavatele a zavedení trestných činů v sexuální oblasti do taxativního výčtu je tak v naprostém logickém rozporu.

Nedostatek věcné působnosti by mohl být spatřován i v tom, že dopadá pouze na dokonané trestné činy. Pokud by osoba učinila oznámení o teprve připravovaném trestném činu, jehož příprava ovšem trestná není, ochrana by takové osobě poskytnuta nebyla.

Dalším bodem návrhu je charakter poskytované ochrany, která by měla spočívat v udělení statusu chráněného oznamovatele. Status by měl na žádost přidělovat státní zástupce, a to nejprve ve formě předběžného opatření. Status následně přiznává státní zástupce rozhodnutím, pokud oznamovatel učinil oznámení v dobré víře, sám není účastníkem, pachatelem či spolupachatelem a jestliže splnil další zákonné podmínky. Bude-li oznamovateli takový status přiznán, nebude možné zaměstnance převést na jinou práci, dát zaměstnanci výpověď či s ním okamžitě zrušit pracovní poměr bez souhlasu příslušné krajské pobočky Úřadu práce (toto je zajištěno novelou zákoníku práce).

K rozšíření působnosti státních zástupců o udílení statusu chráněného oznamovatele vedlo navrhovatele přesvědčení, že státní zástupce má k dispozici nejširší spektrum prostředků k vyhodnocení žádosti oznamovatele. Proti takovému řešení se ve svém usnesení vymezila vláda s konstatováním, že státní zastupitelství není správním orgánem, aby vydávalo rozhodnutí v režimu správního řádu. Vláda rovněž upozorňuje na snadnou zneužitelnost takového institutu. Nutno podotknout, že jeho zneužití není nijak sankcionováno.

Další výtky ze strany vlády k poskytnutí ochrany spočívá v nevyjasnění otázky, jakým způsobem se zaměstnavatel dozví, že jeho zaměstnanec je chráněn a že si musí vyžádat souhlas Úřadu práce k vymezeným jednáním. Nejasné jsou dle vlády také okolnosti, ze kterých by měl Úřad práce při udělování souhlasu vycházet.

Otázku vyvolává i samotné svěření kompetence krajským pobočkám Úřadu práce, kdy zaznívají pochyby o jejich personálních možnostech a odborném vybavení k tomuto účelu, nebudou-li s ohledem na rozšíření kompetence navýšeny.¹⁴⁴

Další bod návrhu spočívá v úpravě anonymního oznamování. Nejvyšší státní zastupitelství by mělo zabezpečovat informační systém pro podávání anonymních oznámení a zabezpečení následné komunikace mezi policejním orgánem či státním zástupcem a oznamovatelem za současného utajení oznamovatelovy totožnosti.

Důvodová zpráva k tomuto uvádí, že možnost anonymního oznámení by měl mít pouze oznamovatel ve smyslu navrženého zákona, možnost oznámení by se ale vztahovala na jakýkoliv trestný čin. Navrhovatel ovšem nevysvětlil, jak si představuje úpravu, která by zajistila využívání systému pouze a jenom oznamovateli ve smyslu zákona, když by navíc jejich totožnost z důvodu anonymizace nešla ani ověřit.

Nehledě na uvedené je anonymní oznamování kritizováno nejen orgány na ochranu osobních údajů, vzhledem k tomu, že nepoměrně upřednostňuje zájmy oznamovatele před ochranou osoby oznamovaného a otevírá cestu ke zneužívání

¹⁴⁴ MORÁVEK, J. Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2016, sv. č. 4, str. 70.

takového kanálu oznamování, když téměř znemožňuje nepoctivého oznamovatele postihnout za případný trestný čin pomluvy a křivého obvinění.

Pozitivní aspekt navrhovaného informačního systému lze spatřovat v zajištění následné komunikace, kdy případný oznamovatel může svá tvrzení doplňovat na žádost orgánů a jinak spolupracovat.

Posledním důležitým bodem návrhu nového zákona je poskytnutí náhrady nemajetkové újmy a náhrady ztráty příjmu oznamovateli s přiznaným statutem chráněného oznamovatele, pokud s ním bude pracovní poměr ukončen bez souhlasu Úřadu práce. Náhradu by na žádost poskytovalo Ministerstvo financí, které by následně mohlo uplatnit regres vůči zaměstnavateli oznamovatele.

V tomto bodě vláda návrhu vytýká nedostatečnou úpravu způsobu poskytování náhrady, časového určení a nazývá úpravu zmatečnou. V otázce přiznávání náhrady rovněž zůstává neupravena otázka, co se stane s vyplacenou náhradou, rozhodne-li státní zástupce o zrušení statutu chráněného oznamovatele pro dodatečné zjištění nenaplnění podmínek k jeho udělení.

Co se týče novely zákoníku práce, do Hlavy IV. upravující rovné zacházení a zákaz diskriminace má být vložen zákaz zaměstnavateli „*postihovat znevýhodňovat nebo vystavovat nátlaku zaměstnance proto, že je oznamovatelem trestného činu.*“

Za pozornost stojí také již zmiňovaný zákaz výpovědi, který je ovšem proveden poněkud zvláštním způsobem, když do zákazu výpovědi podle § 53 zákoníku práce má přibýt nový důvod spočívající v přiznaném statusu chráněného oznamovatele, pokud k výpovědi neudělí Úřad práce souhlas, přičemž zvláštnost tohoto návrhu pak spočívá v tom, že takové osobě by nebylo možné dát výpověď z žádného důvodu, a to ani z důvodu zrušení zaměstnavatele.¹⁴⁵

¹⁴⁵ MORÁVEK, J. Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2016, sv. č. 4, str. 70.

Kromě zákoníku práce má být návrhem obdobně měněn zákon o vojácích z povolání, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zákon o státní službě a také zákon o Úřadu práce České republiky.¹⁴⁶

Na závěr lze uvést, že ani tento návrh se nezabývá ochranou osoby oznamované. V důvodové zprávě navrhovatel konstatuje, že pojistku představuje možný postih podle § 345 trestního zákoníku za křivé obvinění a zřejmě jej považuje za dostatečnou ochranu. Nelze však do rukou oznamovatelů dávat nové nástroje, které nejsou dostatečně zabezpečeny proti zneužití, aniž by byla zajištěna i ochrana oznamovaného proti oznámením nepravdivým. Stigmatu jednou obviněné osoby se totiž velice těžko zbavuje.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky.

¹⁴⁷ MORÁVEK, J. Whistleblowing. *Právní prostor.cz* [online]. 18. 6. 2015 [cit. 11. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/whistleblowing>.

6. Úvahy nad možnou právní úpravou

Nejen z představených legislativních návrhů je evidentní, že názory na právní úpravu se různí, a to nejen co do způsobu provedení, ale i samotného obsahu. Nejširší úpravu tradičně prosazují neziskové organizace, jejichž požadavky se někdy mohou zdát až neproveditelnými. Svá doporučení k legislativnímu řešení formulovalo např. Oživení,¹⁴⁸ WB o.s. dokonce přišlo se samotným návrhem zákona v paragrafovém znění.¹⁴⁹ V druhém z uvedených případů lze však konstatovat, že se jedná o návrh mírně řečeno jednoduchý, když prosazuje poměrně radikální řešení bez ohledu na jejich proveditelnost a možné následky (o použité terminologii ani nemluvě). Příkladem budiž explicitní zaměstnavcová povinnost podat oznámení v případě podezření, že byl spáchán protiprávní čin, tedy porušování jakéhokoliv předpisu včetně předpisu vnitřního.

Návrhy Oživení jsou poněkud strážlivější. Doporučení představuje 13 základních tezí, které jsou následně blíže specifikovány. Oživení doporučuje zakotvit především širokou osobní působnost, široké spektrum oznamovaných jednání, stanovit požadavky vzniku a nastavení interních kanálů oznamování, možnost využít kanálů interních i externích, možnost učinit oznámení anonymně, důvěrně i otevřeně, zároveň zajištění ochrany oznamovatele proti široké škále odvetných opatření i ochrany oznamovaného, zajištění sankcí proti osobám uplatňujícím represe vůči oznamovatelům aj. Teze lze považovat veskrze za sice rozumné, ovšem již hůře proveditelné, prosaditelné a vymahatelné, což jsou rovněž aspekty, které je třeba brát v potaz. Níže si shrneme jednotlivé oblasti, které bývají při diskuzích o legislativní úpravě zvažovány, s konkrétními návrhy možných řešení.

¹⁴⁸ Viz FRANKOVÁ, L. *Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice*. Praha : Oživení, 2015. Dostupné také z: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_legislativni_doporuceni_cz_05-1.pdf.

¹⁴⁹ Viz Zákon na ochranu oznamovatelů protiprávního jednání a o změně některých dalších zákonů. *Wbos.cz* [online]. 2016 [cit. 12. 12. 2016]. Dostupné z: http://www.wbos.cz/navrh_zakona_WB.pdf.

6.1. Věcná působnost

První oblastí související i se základní otázkou, proč oblast oznamování legislativně upravovat, je otázka věcné působnosti, tedy na která škodlivá jednání má úprava dopadat, pro oznámení jakých činů bude oznamovatel chráněn. V obecné diskuzi bývá věcná působnost označována neurčitými pojmy,¹⁵⁰ kterým je pro účely zákonné úpravy nutné přisoudit konkrétní obsah. Právo nemá ambice upravovat veškeré vztahy. Podle známé Jellinekovy teze je právo etickým minimem neboli minimem morálky. Není tedy žádoucí regulovat právem veškeré vztahy, ale pouze takové, jejichž úprava je ve veřejném zájmu. Zákonná úprava oznamování má státu přinést účinný, vhodný a proporční nástroj k prevenci a odhalování takových jednání, která stát považuje za natolik významná, že je právem již reguluje a vynucuje a že zájem na jejich odhalení klade nad požadavky soukromoprávní. Takovým jednáním přirozeně není jakékoliv neetické chování, ani nedodržování základních smluvních vztahů. Je v zájmu soukromých osob, aby samy své zájmy patřičně hájily. Pokud se jedná o soukromou společnost, která má zájem na tom, aby její vnitřní předpisy a jiné standardy byly dodržovány, může např. i zavést vnitřní mechanismy oznamování, které povedou k prevenci či odhalování takových jednání, která sama společnost považuje za závažná. Není ovšem v zájmu státu a nemůže tudíž stanovit soukromým subjektům povinnost vynucovat takovým způsobem jejich vlastní vnitřní předpisy ani obecně morální chování. Takové zásahy ze strany státu by byly přílišným vměšováním se do soukromoprávních vztahů.

Stát tedy postihuje pouze jednání s vyšší mírou společenské škodlivosti. V obecné rovině lze říci, že za nejškodlivější činy považuje stát trestné činy, za méně škodlivé pak správní delikty. Všechna tato jednání shledal zákonodárce ale natolik závažnými, že s nimi spojuje hrozbu sankce. Taková jednání má stát zájem regulovat, má tudíž zájem se o nich dozvědět.

Je nutné ovšem pečlivě zvažovat i druhou stranu mince, kdy oznamovatel je v určitém vztahu k oznamovanému, je mu povinen loajalitou, případně jinak (smluvně)

¹⁵⁰ Např. škodlivé jednání, nekalé praktiky atp.

zavázán. Je tedy žádoucí tyto protichůdné zájmy (zájem soukromý a veřejný) vybalancovat a podporovat lidi v externím oznamování jen v těch případech, kdy veřejný zájem nad soukromým jasně převáží, jak ostatně plyne i z uvedené judikatury Ústavního soudu i ESLP.

Co se týče návrhu Andreje Babiše, výčet 27 trestných činů lze stěží považovat za postačující, když mezi vymezenými trestnými činy chybí např. obecné ohrožení, které by kupříkladu s odkazem na tzv. metanolovou kauzu bylo velice žádoucí zařadit. Jistě se lze ubírat cestou taxativně vymezených trestných činů a u každého zkoumat, zda má stát zvýšený zájem ten který trestný čin odhalit. 27 trestných činů je však výčet zcela jistě nedostatečný, když navíc byly upřednostněny trestné činy majetkové povahy před trestnými činy proti životu a zdraví, ačkoliv zákonodárce jasně stanovil nejvyšším zájmem ochranu života a zdraví jejím systematickým zařazením do I. hlavy zvláštní části trestního zákoníku. Výčet návrhu Andreje Babiše zřejmě vychází z pojetí *whistleblowingu* jako pouhého protikorupčního nástroje nekoncepčně doplněného o několik trestných činů.

Jiné návrhy vztahují úpravu na všechny trestné činy či na trestné činy určené podle výše trestních sazeb. Lze předpokládat, že zařazením konkrétních skutkových podstat do trestního zákoníku je vyjádřena vyšší společenská škodlivost takových jednání; u určitých trestných činů a hrozících sankcí v porovnání s některými správními delikty, za které může hrozit pokuta i 100 mil Kč,¹⁵¹ mohou nicméně o tomto rozlišení vznikat pochybnosti.

Ani jeden z přístupů se nedá označit za nejvhodnější, nicméně oblast věcné působnosti je třeba vymežit.

Otázkou spojenou s taxativním výčtem bude vždy schopnost oznamovatele posoudit, zda jednání naplňuje znaky konkrétního trestného činu. Toho někdy nejsou schopny ani samy orgány činné v trestním řízení, jelikož se jedná o otázku komplikovanou a za druhé se skutek ve výsledku nemusí podařit prokázat, tedy bude soudem rozhodnuto, že se skutek nestal. Co potom s oznamovatelem - bude chráněn?

¹⁵¹ Viz např. § 189 odst. 7 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon (účinný od 1. 1. 2017).

Zde by nejspíše konkrétní posouzení oznamovatele přesvědčení o spáchaném skutku bylo vhodné přenechat soudům. Ochrana oznamovatele by proto měla být vázána na skutečnost, zda učinil oznámení při důvodném přesvědčení, že byl (i bude) spáchán trestný čin (popř. i přestupek) atd.

Další otázkou je, zda při odhalení nekalého jednání bude oznamovatel zjišťovat, jaká konkrétní skutková podstata by mohla být naplněna či jaký trest hrozí a zda se na jeho oznámení bude vztahovat ochrana. V případě, že by zákonodárce přistoupil k taxativnímu výčtu nebo jinému určení trestných činů, bylo by vhodné vycházet z obecného přesvědčení o škodlivosti těch kterých trestných činů. Vymezení by nemělo jít na úkor oznamovatele. To by mohlo být zabezpečeno např. i jistou zbytkovou klauzulí, která by nechávala konkrétní posouzení na úvaze soudů, které by mohly při otázkách neřešených zákonem explicitně vycházet z porovnání chráněných zájmů.

Nad výše uvedené je třeba uvést, že úprava by se měla vztahovat jak na trestné činy dokonané, tak i na trestné činy v dřívějších vývojových stádiích. Jedině tak se dá *whistleblowing* považovat i za nástroj prevence.

6.2. Osobní působnost

Co se týče osobní působnosti, dosavadní legislativní počiny poskytují ochranu zaměstnanci (v případě Michálkova návrhu jen omezené skupině). Vhodné by jistě bylo poskytovat ochranu co nejšířší škále oznamovatelů, to ovšem zřejmě není možné zabezpečit. Předně je třeba připomenout, že problematika *whistleblowingu* se zabývá především předáním informací, které subjekt získal z důvodu svého privilegovaného přístupu k nim, typicky příslušností k organizaci. Vztah oznamovatele k oznamovanému je většinou vztahem podřízenosti či závislosti, kdy z tohoto vztahu může oznamovaný vůči oznamovateli uplatňovat zvláštní odvetná opatření.

Při diskuzích o osobní působnosti (pominu-li diskuze, zda vůbec regulovat osoby zaměstnané v soukromé sféře, neboť i zde bezpochyby dochází k nekalým jednáním) není povětšinou sporu o to, jestli by měli být chráněni zaměstnanci a osoby ve vztahu služebním. Někteří ale takové vymezení osobní působnosti považují za nedostatečné a požadují i ochranu osob v obdobném vztahu (stážisti, dobrovolníci, ale i společníci,

osoby oznamovateli blízké aj.). Opomínání těchto skupin v legislativních návrzích je zřejmě způsobeno obecně nižším zájmem na ochraně takových osob. Vztah zaměstnanecký je s ohledem na svou zvláštní povahu a účel, ač soukromoprávní vztah, regulován velkým množstvím polokogentních norem. Ze stejného důvodu jsou zákonodárci zřejmě svolní k přijetí dalšího ochranného ustanovení. V ostatních případech nastává otázka, zda a popř. jakým způsobem má stát zasahovat do soukromoprávních vztahů. Často uváděným příkladem je pozice subdodavatele na malém trhu.¹⁵² Pokud se ze své pozice subdodavatel dozví o nekalých praktikách provozovaných jediným odběratelem na trhu a rozhodne se oznámení učinit, vystavuje se riziku, že zakázku již nedostane. Pokud se jedná o malý trh, zřejmě půjde snadno dohledat, kdo oznámení učinil a odběratel zcela jistě nebude mít zájem pokračovat ve spolupráci při narušení důvěry. Těžko pak hledat opatření, které by oznamovatele ochránilo a zároveň nepřiměřeně neomezovalo autonomii vůle, která je stěžejním principem soukromého práva.

To ovšem nevylučuje možnost zajištění utajení totožnosti, podání důvěrného či anonymního oznámení. Tyto instituty by mohly vhodně posloužit i osobám v jiném než zaměstnaneckém poměru.

Ochranu zaměstnanců a osob ve služebním poměru před konkrétními možnými odvetnými opatřeními lze tak označit za rozumné, prosaditelné a proveditelné řešení osobní působnosti. Ostatním osobám by mělo být minimálně umožněno využít např. interních oznamovacích kanálů, budou-li zřízeny atp, nebude-li nalezen jiný vhodný způsob jejich ochrany.

6.3. Poskytovaná ochrana

Rozsah a způsob ochrany se v dosavadních návrzích co do provedení liší zřejmě nejvíce. Dosavadní legislativní návrhy se v souvislosti s osobní působností omezily na ochranu v rámci pracovněprávních a služebních vztahů.

¹⁵² Srov. např. MORÁVEK, J. Whistleblowing. *Právní prostor.cz* [online]. 18. 6. 2015 [cit. 11. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/whistleblowing>.

Dosavadní předpisy již nějakou ochranu zaměstnancům poskytují, taková ochrana je však považována za nedostatečnou. Ve většině případů se jedná o ochranu soudní poskytovanou *ex post*. Za předpokladu, že oznámení povede ke ztrátě zaměstnání a s tím i ke ztrátě příjmu, vyhlídka dlouhotrvajícího sporu s nejistým výsledkem, který s sebou navíc nese nemalé náklady, většinu potenciálních oznamovatelů spíše odradí. Proto se zdá vhodné přijmout takovou úpravu, která by poskytovala oznamovateli – zaměstnanci – ochranu *ex ante*, alespoň co do ztráty výdělku. Ovšem nalézt takové obecně vyhovující řešení se zdá být úkolem velmi nelehkým.

Obecně panuje shoda na tom, že odlišné jednání se zaměstnancem z důvodu podaného oznámení, je porušením zásady rovnosti ve smyslu § 16 zákoníku práce. Zakotvení explicitního zákazu postihovat zaměstnance – oznamovatele (při splnění podmínky dobré víry atp.) ve vztahu k § 16 zákoníku práce nejspíše není ničím proti ničemu. Zařazení mezi diskriminační důvody se z již výše uvedených důvodů jeví nevhodným. Samotný zákaz postihu zaměstnance ovšem ochranu nezajistí. Nutné je stanovit odpovídající sankci za tento speciální případ nerovného zacházení a zakázaného postihu. Žádná sankce ovšem nebude mít preventivní efekt, pokud nebude zabezpečeno její efektivní vymáhání, které by zřejmě zajišťovaly inspektoráty práce. Oblast vymahatelnosti práva je však tématem pro samostatnou diskuzi.

Kromě hrozby sankcí ze strany správních orgánů by zaměstnavateli samozřejmě (jako již dnes pro nerovné zacházení) měla hrozit i povinnost k náhradě škody vzniklé zaměstnanci v důsledku porušení zákonných povinností. Pro prokázání, že bylo opatření provedeno v reakci na učiněné oznámení, by se dalo uvažovat o sdílení důkazního břemene.

To, že odvetné opatření bylo uplatněno ze strany (např. nadřízeného) zaměstnance nic nemění na odpovědnosti zaměstnavatele, třeba že bylo uplatněno nezávisle na zaměstnavatelově vůli. Bude-li ovšem zaměstnavatel pro uplatnění odvetného opatření povinen k náhradě škody či zaplacení sankce vyměřené správním orgánem, může zřejmě regresivně uplatňovat podle pravidel zákoníku práce náhradu škody po odpovědném zaměstnanci. Možná odpovědnost jednotlivých fyzických osob (zaměstnanců) za spáchání přestupku na úseku rovného zacházení se zaměstnanci byla v minulosti kritizována jako neadekvátní rozšíření působnosti inspektorátů práce, nicméně osobní

odpovědnost jednotlivých osob se zdá být žádoucí. Někteří autoři dokonce navrhují kriminalizaci odvetných opatření vůči oznamovatelům.¹⁵³

O ochraně prostřednictvím taxativně vymezených důvodů k ukončení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele bylo pohovořeno již dříve. Pro případy oznamování nekalých praktik by mohl být speciálně upraven důvod skončení pracovního poměru pro porušení povinností, a to např. s přihlédnutím k již zmiňovanému nálezu Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 298/12 nebo judikatuře ESLP, která problematiku oznamování pojala komplexněji.

Je třeba výslovně upozornit, že použití veškerých ochranných mechanismů v pracovněprávních i jiných vztazích by mělo být nejprve zhodnoceno optikou proporcionality mezi veřejným zájmem, popř. svobodou projevu či právem petičním na straně jedné a smluvními závazky, loajalitou atp. na straně druhé.

Možným opatřením, které ovšem za své doposud nepojal žádný z předložených legislativních návrhů, je zavedení možnosti určitého důstojného ukončení pracovního poměru.¹⁵⁴ Tento návrh vychází z premisy, že jednak nekalým jednáním, tak i oznámením může dojít k narušení důvěry, bez které může být nežádoucím trvat na zachování pracovněprávního vztahu. Pokud zaměstnanec dodrží stanovené podmínky oznámení, narušení důvěry by nemělo jít k jeho tíži, a pokud se rozhodne, měl by mít možnost vztah ukončit s nárokem na finanční kompenzaci s výší odvislou např. od délky trvání pracovního poměru, obdobně jako je tomu u výpovědi z důvodu organizačních změn.¹⁵⁵ V případě, že by zaměstnavatel kompenzaci nevyplatil, bylo by nutné domáhat se jí u soudu, což opět naráží na problematiku délky a nákladnosti řízení.

Co se týče ochrany *ex ante*, názorů na možnou úpravu je mnoho, stejně tak jako výtek k jednotlivým konkrétním návrhům. Veskrze jsou navrhována řešení spočívající v udělení statusu, který by zaměstnavateli znemožňoval činit vůči oznamovateli proti jeho

¹⁵³ Srov. např. LEWIS, D. Osvědčená praxe při obraně proti odvetným opatřením. *Právní prostor.cz* [online] 20. 4. 2016 [cit. 29. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/osvedcena-praxe-pri-obrane-proti-odvetnym-opatrenim>.

¹⁵⁴ MORÁVEK, J. Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2016, sv. č. 4, str. 66.

¹⁵⁵ MORÁVEK, J. Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2016, sv. č. 4, str. 66.

vůli úkony bez souhlasu příslušného orgánu. Ani touto ochranou ve výsledku ovšem nikdy nemůže být reálně pokryta celá škála odvetných opatření (např. psychická šikana) a ve spojení s návrhy na finanční kompenzaci ztráty mzdy v případě návrhu Andreje Babiše vše působí dojmem, že cílem je především předejít negativním finančním dopadům. Návrhy spočívající v udílení statusů vzbuzují mnoho otázek, které nejsou schopny spolehlivě zodpovědět, a to např. v oblasti konkrétního postupu orgánů, jejich kompetencí i vybavenosti. V navrhovaných řešeních je často spatřováno více negativ než pozitiv a lze přisvědčit názoru, že není účelné přijímat ambiciózní ovšem neefektivní úpravu, ačkoliv poskytnutí ochrany oznamovatelům *ex ante* je žádoucí.

Kromě udílení statusů lze vzpomenout na klasická předběžná opatření upravená občanským soudním řádem. Soud je k předběžnému zajištění, úpravě sporných vztahů zřejmě povolanejší než jakýkoliv správní orgán. Pokud by se mělo uvažovat o ochraně *ex ante*, bylo by možné vycházet např. i z § 76 odst. 1 písm. b) občanského soudního řádu a tuto úpravu rozvinout ve smyslu ochrany oznamovatelů.

6.4. Kanály a příjemce oznámení

Vzpomeneme-li na analýzy uváděné na začátku práce, mnoho potenciálních oznamovatelů od finálního rozhodnutí oznámení učinit odradila představa, že jejich oznámení by zůstalo bez odezvy. Taková skutečnost nutně souvisí s otázkou, jak zvýšit důvěru ve státní orgány, nicméně tento problém nemůže být v rámci legislativní úpravy *whistleblowingu* vyřešen a je nutné se jím zabývat dlouhodobě.

Kanály mohou hrát z hlediska zákonné regulace oznamování dvojí roli: zaprvé mají přispívat k prevenci a odhalení nekalých jednání tím, že je oznamovateli umožněno se na ten který orgán obrátit a ten má případně povinnost se podnětem zabývat, druhou je pak stanovení povinnosti oznamovateli obracet se na stanovené kanály v určitém pořadí pro případné poskytnutí ochrany ze strany státu.

Postup oznamovatele a přednostní využití určitých kanálů hodnotil ve své judikatuře i ESLP. ESLP konstatoval subsidiaritu veřejného oznámení. Oznamovatel by v první řadě měl řešit problém na úrovni organizace, tedy by měl využít vnitřních oznamovacích mechanismů, pokud tomu nebrání závažná překážka, např. že by takový

postup byl zcela jistě neefektivní. Teprve v případě, kdy tento mechanismus nepovede k řešení, či by jeho využití mohlo být spíše kontraproduktivní, může se oznamovatel obrátit na orgány externí. Tento postup je zvolen s přihlédnutím k povinnosti zachování loajality a dalším závazkům. Stejný přístup zvolila i britská úprava, která bývá často dávana příkladem vhodné legislativní úpravy *whistleblowingu*. *Public Interest Disclosure Act* (zkráceně PIDA), britský zákon na ochranu oznamovatelů, dělí kanály do tří kategorií a zároveň stanoví pořadí, ve kterém je má oznamovatel využívat. Prvním a nejnižším stupněm je oznámení interní, druhým je oznámení vládním orgánům a třetí (tzv. širší) oznámení se činí ve všech ostatních případech včetně médií. Kromě subsidiarity musí oznamovatel splnit další podmínky, aby mu byla poskytnuta ochrana proti případným represím, přičemž s vyšším stupněm oznámení se zvyšují i nároky na oznamovatele (míra přesvědčení o pravdivosti aj.)

Taková úprava sice sama o sobě neposkytuje žádnou ochranu, ale vymezuje podmínky jejího poskytnutí při střetu závazku oznamovatele vůči oznamovanému s jiným významným zájmem. V rámci právní jistoty i s ohledem na doposud ne zcela jednoznačnou a už vůbec ne ustálenou judikaturu k problematice oznamování by bylo dobré podobnou úpravu zavést i do českého právního řádu, ačkoliv není obsahem žádného z doposud předložených legislativních návrhů. Vhodné by v takovém případě bylo vymezit jiný postup minimálně pro trestné činy, na které se vztahuje oznamovací povinnost, neboť upřednostněním interního oznámení by se sám oznamovatel vystavil možnosti trestního stíhání. Rovněž se zdá být vhodné akcentovat skutečnost, že využití médií by mělo přicházet v úvahu až v nejzazších případech. Uveřejnění informace veřejnými sdělovacími prostředky příliš zasahuje do práv oznamovaného a jeho účinky nelze vzít zpět.

Diskuze se rovněž vedou nad úpravou jednotlivých kanálů. Otázkou je, zda zaměstnavatelům, např. v závislosti na počtu zaměstnanců, stanovit povinnost zavést interní mechanismy k podávání a prošetřování oznámení, zda požadovat, aby takové mechanismy splňovaly určitá kritéria, či zda dokonce přistoupit k regulaci ještě konkrétnější.

Vůle organizací zabývat se prevencí a odhalováním nekalých jednání spočívá zejména ve firemní kultuře. Některé (povětšinou velké) společnosti již oznamovací

mechanismy ve svých etických kodexech nebo jiných vnitřních předpisech zavedly. Některé z nich zřejmě shledaly výhodným odhalit porušování vnitřních i jiných předpisů včas, aby tak zabránily větším škodám. Vyřešit problémy interně jistě představuje pro korporace, které těží ze své dobré pověsti, lepší variantu než řešit problémy na veřejnosti. Dalším impulsem, který jistě přispěl k rozvoji interního oznamování, bylo zavedení trestní odpovědnosti právnických osob a již zmíněné možnosti vyvinění, pro kterou mnoho právnických osob přijímá tzv. *compliance* programy a s nimi i postupy oznamování.

Někteří autoři zastávají názor, že nevhodné nastavení povinnosti organizací k zavedení interních kanálů oznamování by mohlo být přílišným zásahem do činnosti obchodních korporací, kteréžto jsou přece jen subjekty soukromého práva.¹⁵⁶ Vhodnější se proto jeví motivace zaměstnavatelů k zavádění takových kanálů spíše než explicitní povinnost. Vnucování opatření, která by měla být výhodná pro samotné společnosti, by zřejmě nebylo efektivní ani rozumné. Pokud by samy organizace neměly zájem takový kanál dobrovolně provozovat, zřejmě by ani neposkytoval zamýšlené výsledky. Ve veřejném sektoru toto ovšem neplatí a stát ve vlastním zájmu předcházení škodám by měl nastavit jasná pravidla kam a jak podat oznámení, přitom nezůstávat u jednoduchého podávání v rámci hierarchické struktury organizace, jasně vymezit postupy, způsob a lhůtu k prověření a vyšetření oznámení atp. Taková doporučení, popř. povinnosti, by mohly být eventuálně stanoveny i společností soukromým.

Obecně se rovněž doporučuje zajistit přijímání a prošetřování i anonymních a důvěrných oznámení. V případě důvěrných oznámení nelze mnoho namítat, nicméně důvěrnost může být omezena oznamovací povinností či povinností svědčit. U anonymních podání je situace složitější. Anonymní oznámení zajistí oznamovateli ochranu tím způsobem, že znemožní oznamovanému podnikat odvetná opatření, pokud identitu oznamovatele nezjistí jiným způsobem. Nevýhodou je nemožnost dalšího kontaktování osoby oznamovatele pro případné doplnění informací. Proti tomuto nedostatku cílí poslanceký návrh Andreje Babiše. Anonymní oznámení s sebou ale nese

¹⁵⁶ Srov. např. EICHLEROVÁ, K. Whistleblowing a návrhy na jeho úpravu v České republice z pohledu obchodních korporací. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 54.

další riziko, což je zbavení se odpovědnosti za jeho podání. To může ve svém důsledku vést ke zvýšení počtu anonymních podání, a to i nepoctivých. V legislativní úpravě by proto bylo vhodné vycházet z již zmiňovaného stanoviska č. 1/2006 WP 29 a neupřednostňovat anonymní podání před podáními standardními. To ovšem neznamená, že by anonymní podání měla zůstat nevyšetřena, bude je ovšem třeba prověřovat s větší dávkou obezřetnosti, a to i z hlediska ochrany osoby oznamovaného. V poslední době lze však vystopovat opačný světový trend, kdy zakládání platform jako např. GlobaLeaks či WikiLeaks usnadňují anonymní zveřejňování tajných dokumentů.

6.5. Motivace, ochrana oznamovaného a komplexnost úpravy

Legislativní návrhy zatím nepřistoupily k variantě motivování potenciálních oznamovatelů finanční odměnou, jak je tomu např. v USA či na Slovensku, což lze kvitovat s povděkem. Finanční motivace by nebyla vhodná především s ohledem na nevalné historické zkušenosti s obdobnými instituty ovšem sloužícími jinému cíli. Pokud má být v České republice vyvíjena snaha o veřejnou osvětu v oblasti *whistleblowingu* a o podporu jeho pozitivního vnímání, je třeba vyzdvihovat především morální standardy oznamovatelů, které má úprava podporovat a chránit. Nižší motivace (např. finanční) by zřejmě v našem prostředí stále těžko hledala podporu. Bude tedy lépe ubírat se cestou úpravy spíše ochranné nežli pobízející.

Na okraj je zapotřebí zdůraznit, že by měla být zabezpečena i ochrana oznamovaného, a to jednak stanovením subsidiarity oznamovacích kanálů, respektováním úpravy ochrany osobních údajů, obezřetným prošetřováním oznámení, či zákazem zbytečného předčasného zveřejnění údajů o oznamované osobě.

Poslední oblastí, kterou je bezpochyby nutné se zabývat, je pak způsob, kterým bude problematika upravena. Nabízí se několik variant. Když odhlédneme od varianty tzv. nulové, je možnost problematiku upravit (i) předpisem novým (s dílčími novelizacemi souvisejících předpisů), (ii) zakomponovat, resp. přičlenit úpravu k již existujícímu právnímu předpisu nebo (iii) provést pouze dílčí novelizace stávajících předpisů. Vhodnost jednotlivých řešení bude do jisté míry záviset na potenciálních zákonných úpravách. Pokud by osobní působnost dopadala pouze na pracovněprávní

vztahy, zřejmě by bylo možné uvažovat o začlenění úpravy do zákoníku práce s dílčími úpravami souvisejících předpisů. Nelze však přehlížet fakt, že pokud bude zákonná úprava roztroušená do více předpisů bez jednotící výchozí úpravy, může se stát, že dalšími novelizacemi dotčených předpisů by mohlo dojít ke změně ustanovení původně směřujících k úpravě chráněného oznamování a tím k narušení celého systému.¹⁵⁷

¹⁵⁷ MORÁVEK, J. Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2016, sv. č. 4, str. 59.

Závěr

Jak plyne z uvedených skutečností, zájem o problematiku oznamování škodlivých jednání, které bylo předmětem této diplomové práce, v posledním desetiletí značně vzrostl, a to nejenom v České republice. I přes tento celosvětový trend a mnohé osvětové kampaně pořádané neziskovými organizacemi nevešel zřejmě v České republice pojem *whistleblowing* v obecnou známost. Určité skupiny pak stále přidělují oznamovatelům negativní nálepky udavačů a práškačů.

Lze předpokládat, že Česká republika po vzoru mnohých států k úpravě oznamování nekalých praktik přistoupí, otázkou ovšem stále zůstává konkrétní podoba zákonné úpravy. Z tohoto důvodu bylo hlavním cílem této práce porovnání a zhodnocení jednotlivých legislativních návrhů a vlastní doporučení zákonné úpravy, protože bylo nutné zmapovat současnou zákonnou úpravu, která musí být návrhy reflektována, a představit jednotlivé požadavky na zákonnou úpravu.

Z logiky věci bylo nutné na úvod pojem *whistleblowing* vymezit. Tento zdánlivě jednoduchý úkol narazil na množství definic, které pojmu přisuzují různý obsah. Z představených nejpoužívanějších definic bylo možné vypožorovat několik atributů, které jsou pro *whistleblowing* příznačné. Názory na jejich konkrétní podobu se však do jisté míry lišily, proto byly tyto odlišnosti blíže zkoumány. Autorka pak došla k závěru, že definice s ohledem na průřezový charakter problematiky *whistleblowingu* je potřeba vnímat široce, to ovšem neznamená, že zákonná úprava musí nutně postihovat problematiku v celé její šíři, a předmět regulace je nutné pečlivě vážit. Po vymezení pojmu byly představeny klíčové problémy, které mohou při oznamování nekalých jednání nastat.

Činnost mezinárodních organizací, která je obsahem třetí kapitoly, byla zkoumána především z toho důvodu, že řada mezinárodních dokumentů obsahuje doporučení k ochraně oznamovatelů, která by mohla být při formování právní regulace na národní úrovni využita. Některé dokumenty přijaté na mezinárodním poli jsou dokonce závazné a Česká republika je tak reflektovat musí. Velice inspirativní může být především představená judikatura ESLP, která při otázce ochrany oznamovatelů vychází z konceptu lidských práv, zároveň bere v potaz i mezinárodní dokumenty týkající se ochrany

oznamovatelů, a přitom hodnotí a úpravu aplikuje na jednotlivé konkrétní případy oznamovatelů.

Dále byly zkoumány i dosavadní legislativní návrhy. Ačkoliv dnes víme, že legislativní návrhy Karolíny Peake a Libora Michálka byly neúspěšné, jejich bližší zkoumání může poskytnout řadu cenných poznatků a informací. Jak již bylo konstatováno, širší debata na odborné úrovni na téma *whistleblowing* v České republice těmto legislativním návrhům paradoxně nepředcházela, ale proběhla až následně. Tyto následné debaty přinesly mnoho nových názorů a zároveň upozornění na nedostatky předložených návrhů, které jsou *pro futuro* rovněž využitelné, zejména s ohledem na zasazení nové úpravy do českého právního řádu. U návrhů Andreje Babiše a Jiřího Dienstbiera lze očekávat ještě další diskuze především v rámci následujících fází legislativního procesu, kterým budou návrhy podrobeny, jelikož k oběma návrhům zaznívá řada výtek.

Poslední kapitola je jakýmsi shrnutím a reflexí poznatků a informací, které vzešly ze zkoumaných oblastí. Z jednotlivých v práci prezentovaných návrhů a názorů je však jisté, že neexistuje jediná správná cesta a že názory na vhodnost jednotlivých institutů se různí. V důvodových zprávách proto bude vhodné jednotlivá navrhovaná řešení pečlivě zdůvodnit, v opačném případě zřejmě nebudou mít moc šancí uspět. Možná je i argumentace a inspirace zahraničními právními úpravami, nicméně bude nutné vycházet ze zkušeností států, které již ochranu oznamovatelů zavedly, a nikoliv pouze ze znění přijatých zákonů bez ohledu na jejich reálnou efektivitu a dopady. I proto se autorka přiklání k názorům autorů, kteří některé legislativní návrhy považují za ne příliš zdařilé, a namísto rychlých neefektivních úprav přijatých za účelem splnění plánů vytyčených programovými prohlášeními a koaličními smlouvami preferuje přijetí zákona propracovaného, který oznamovatelům zajistí rozumnou a přiměřenou ochranu a zohlední i další problémy s oznamováním nekalých jednání související.

Seznam použitých zkratk

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
EU	Evropská unie
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv
LZPS	Listina základních práv a svobod
OSN	Organizace spojených národů
UNCAC	Úmluva Organizace spojených národů proti korupci
USA	Spojené státy americké
SOX	Sarbanes-Oxley Act
PIDA	Public Interest Disclosure Act
WP 29	Article 29 Working Party

Seznam použité literatury a pramenů

Monografie

BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015.

BĚLINA, M. et al. *Pracovní právo*. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2014.

BLACK, H. C. *Blackův právnický slovník*. Přel. Vladimír Balaš. 6. vydání. Praha : Victoria Publishing, 1993, 2. svazek.

CÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2009.

FRANKOVÁ, L. *Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice*. Praha : Oživení, 2015.

FRANKOVÁ, L., PETRÁKOVÁ, L. *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*. Praha : Oživení, 2014.

GARNER, B. A. *Black's law dictionary*. 8th rev. ed. St. Paul : West Group, 2004.

LAW, J., MARTIN, E. A. *A Dictionary of law*. 7th ed. Oxford, United Kingdom : Oxford University Press, 2013.

MICELI, M. P., NEAR, J. P. *Blowing the whistle: the organizational and legal implications for companies and employees issues in organization and management series*. New York : Lexington Books, 1992.

MIKOLÁŠOVÁ, M., et al. *Neúplatné ženy? : Genderová dimenze korupce*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2016.

NADER, R., PETKAS, P., BLACKWELL, K. (ed.). *Whistle blowing : The Report of the Conference on Professional Responsibility*. New York : Grossman, 1972.

OECD (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. Paris : OECD Publishing, 2016.

Oživení, o. s. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů): Analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR*. Praha : Oživení, 2011.

PAVLIŠOVÁ, R., et al. *Whistleblowing není donašečství : Příručka nejen pro oznamovatele*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2014.

PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě : Komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2015.

SCHEU, H. CH. *Úvod do mezinárodního práva veřejného*. 1. vydání. Praha : Auditorium, 2010.

ŠÁMAL, P. et al. *Trestní odpovědnost právnických osob*. 1. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2012.

ŠÁMAL, P. et al. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2013, 1. svazek.

WORTH, M. *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers*. Berlin : Transparency International, 2013.

Příspěvky ve sborníku a odborné články

DVOŘÁK, T. Několik poznámek k whistleblowingu z pohledu soukromého práva. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013.

EICHLEROVÁ, K. Whistleblowing a návrhy na jeho úpravu v České republice z pohledu obchodních korporací. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013.

JUBB, P. B. Whistleblowing : A restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics*. 1999, Volume 21, Issue 1.

MICELI, M. P., NEAR, J. P. Organizational Dissence: The Case of Whistleblowing. *Journal of Business Ethics*. 1985, Volume 4, Issue 1.

MORÁVEK, J. O whistleblowingu, jeho legitimitě a problémech mezinárodních přenosů osobních údajů. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013.

MORÁVEK, J. Whistleblowing – praktické otázky. *Právo pro podnikání a zaměstnání*, 2009, sv. č. 11.

MORÁVEK, J. Whistleblowing – zákonná opora. *Právo pro podnikání a zaměstnání*, 2009, sv. č. 12.

MORÁVEK, J. Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2016, sv. č. 4.

PICHRT, J. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013.

PICHRT, J., MORÁVEK, J. Whistleblowing. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, sv. č. 7-8.

SCHEU, H. CH. Problematika tzv. whistleblowingu z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013.

STÁDNÍK, J. Podněty ke kontrole z pohledu orgánů inspekce práce. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013.

ŠEDA, M. Podněty ke kontrole z pohledu orgánů inspekce práce. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013.

ŠMÁNEK, J. (Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013.

Právní předpisy a mezinárodní smlouvy

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

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech.

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

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením.

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

zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

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 (antidiskriminační zákon).

Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky.

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech.

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

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

Vyhláška č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry.

Sdělení federálního MZV č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

Sdělení MZV č. 3/2004 Sb. m. s., o Občanskoprávní úmluvě o korupci.

Sdělení MZV č. 70/2002 Sb. m. s., o Trestněprávní úmluvě o korupci.

Sdělení MZV č. 105/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. 5. 2015, č. 2015/849, o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 8. 6. 2016, č. 2016/943, o ochraně nezveřejněného know-how a obchodních informací (obchodního tajemství) před jejich neoprávněným získáním, využitím a zpřístupněním.

Public Interest Disclosure Act 1998.

Další vnitrostátní legislativní i nelegislativní dokumenty

Legislativní rada vlády České republiky Pracovní komise pro veřejné právo I (Komise pro správní právo č. 1). Přípomínky k návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 9. června 2015.

Legislativní rada vlády České republiky Pracovní komise pro veřejné právo III pro pracovní právo a sociální věci. Stanovisko k návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 9. června 2015.

Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů. *Vláda ČR* [online]. červen 2016 [cit. 10. 12. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNAAKALAFV>.

Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. *Korupce.cz* [online]. 2012 [cit. 10. 12. 2016]. Dostupné z: <https://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/Navrh-vecneho-zameru-whistleblowingu.pdf>.

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s ochranou oznamovatelů podezření na protiprávní jednání. *Vláda ČR* [online]. [cit. 17. 12. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSAFAFXL57>.

Paragrafové znění vládního návrhu zákona z roku 2013, kterým se mění antidiskriminační zákon *Korupce.cz* [online]. [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/3c---uplneni-zneni-s-vyznacenim-zmen---21--cervna-2013---upraveno-dle-LRV.pdf>.

Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, sněmovní tisk č. 799/0. Návrh poslance Andreje Babiše na vydání zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů.

Programové prohlášení vlády české republiky. *Vláda ČR* [online]. Únor 2014 [cit. 18. 11. 2016], Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 9. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012-pdf.aspx>.

Senát Parlamentu České republiky, 9. funkční období, senátní tisk č. 137. Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů.

Senát Parlamentu České republiky, 9. funkční období, senátní tisk číslo 187. Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů.

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. *Korupce.cz* [online] [Cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

Vypořádání připomínek k materiálu s názvem: Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s ochranou oznamovatelů protiprávního jednání. *Vláda ČR* [online] [cit. 17. 12. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSAFAFXRIE>.

Další nadnárodní legislativní i nelegislativní dokumenty

Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1916 (2010) o ochraně oznamovatelů, ze dne 29. dubna 2010. *PACE* [online]. [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17852&lang=en>.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 30. 4. 2014, CM/Rec(2014)7. Dostupné z: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf).

Civil Law Convention on Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list-/conventions/rms/090000168007f3f6>.

Criminal Law Convention on Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list-/conventions/rms/090000168007f3f5>.

Explanatory Report to the Civil Law Convention on Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 20. 11. 2016], str. 9. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce45>.

Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption. *Council of Europe* [online]. [cit. 20. 11. 2016], str. 22. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44>.

Implementation Review Group of the United Nations Convention against Corruption. *United Nations Office on Drugs and Crime* [online]. [cit. 19. 11. 2016]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html>.

Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. *OECD.org* [online]. 26. 11. 2009 [cit. 27. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>.

Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně oznamovatelů, ze dne 29. dubna 2010. *PACE* [online] [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>.

Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 58/4 ze dne 31. 10. 2003. *United Nations Convention against Corruption. United Nations Office on Drugs and Crime* [online].

[cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z:

https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.

Stanovisko 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. *European Commission* [online]. 1. 2. 2006 [cit. 26. 11. 2016]. Dostupné z:

http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_cs.pdf.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 23. 10. 2013, č. 2013/2107(INI), o organizování trestné činnosti, korupci a praní peněz: doporučené kroky a iniciativy, bod 14, 73. Text usnesení dostupný také z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0444+0+DOC+PDF+V0//CS>.

Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. I. ÚS 185/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. III. ÚS 291/03.

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

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

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3063/15.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3478/2010.

Guja proti Moldavsku, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 12. 2. 2008, stížnost č. 14227/04.

Heinisch proti Německu, rozsudek ESLP ze dne 21. 10. 2011, stížnost č. 28274/08.

Ostatní internetové zdroje:

A Guide to PIDA. *Public concern at work* [online]. [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida#pi2>.

BÁBEK, R. Udávám, udáváš, udáváme. *Pravý břeh* [online]. 10. 8. 2016 [cit. 17. 11. 2016]. Dostupné z: <https://www.pravybreh.cz/udavam-udavas-udavame>.

Babiš nabízí každému práskací až 595 tisíc z daní. *Echo24.cz* [online]. 27. 4. 2016 [cit. 17. 11. 2016]. Dostupné z: <http://echo24.cz/a/wgUCU/babis-nabizi-kazdemu-praskaci-az-595-tisic-z-dani>.

BOHUSLAV, L. Aktuální otázky trestní odpovědnosti právnických osob – II. *Právní prostor.cz* [online]. 12. 1. 2016 [cit. 04. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/aktualni-otazky-trestni-odpovednosti-pravnicky-osob-ii>.

Debates Wednesday, 6. July 2016 – Strasbourg Revised edition: 17. Protection of whistle-blowers (debate). *European Parliament* [online]. 18. 11. 2016 [cit. 27. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160706+ITEM-017+DOC+XML+V0//EN>.

Definition of whistle-blower in English. *Oxforddictionaries.com* [online]. [cit. 2016-11-11]. Dostupné z: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/whistle-blower>.

CHALUPSKÁ, L. Uložila se otázka dekriminalizace pomluvy k zimnímu spánku?. *Právní prostor.cz* [online]. 23. 12. 2014 [cit. 04. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/ulozila-se-otazka-dekriminalizace-pomluvy-k-zimnimu-spanku>.

KINCL, P., KAŠČÁKOVÁ, D. Opatření pro vyvinění právnické osoby z trestní odpovědnosti a význam e-learningu. *Právní prostor.cz* [online]. 12. 5. 2015 [cit. 04. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/opatreni-pro-vyvineni-pravnicke-osoby-z-trestni-odpovednosti-a-vyznam-e-learningu>.

LANGOVÁ, D. Anonymní linku není snadné zneužít. *iDnes.cz/Finance* [online]. 18. 3. 2009 [cit. 6. 12. 2016]. Dostupné z: http://finance.idnes.cz/anonymni-linku-neni-snadne-zneužit-d61-/podnikani.aspx?c=A090310_1154172_firmy_rady_fib.

LEWIS, D. Osvědčená praxe při obraně proti odvetným opatřením. *Právní prostor.cz* [online] 20. 4. 2016 [cit. 29. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/osvedcena-praxe-pri-obrane-proti-odvetnym-opatrenim>.

Ministr Jiří Dienstbier představil alternativy legislativního řešení ochrany oznamovatelů protiprávního jednání. *Vláda ČR* [online]. 25. 4. 2016 [cit. 10. 12. 2016]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/ministr-jiri-dienstbier%20-predstavil-alternativy-legislativniho-rezeni-ochrany-oznamovatele-protipravniho-jednani-142952>.

MORÁVEK, J. Whistleblowing. *Právní prostor.cz* [online]. 18. 6. 2015 [cit. 11. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/whistleblowing>.

Oživení. Ozivení 11 Panelova debata Oznamovatel a jeho klíčová role při vyšetřování trestné činnosti. In: *Youtube* [online]. 9. 10. 2015. [cit. 16. 12. 2016]. Dostupné z: https://www.youtube.com/watch?v=eFBBziZ_YnQ.

Pět otázek pro Jakuba Morávka. *Právní prostor.cz* [online]. 18. 3. 2015 [cit. 27. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/pet-otazek-pro-jakuba-moravka>.

SCHEU, H. CH. Whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. *Právní prostor.cz* [online]. 23. 3. 2016. [cit. 21. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/whistleblowing-z-pohledu-evropske-ochrany-lidskych-prav>.

Státní úřad inspekce práce. Roční souhrnná zpráva o výsledcích kontrolních akcí provedených inspekcí práce za rok 2015 [online]. březen 2016 [cit. 4. 12. 2016], str. 124. Dostupné z: http://www.suip.cz/_files/suip-

ff052a3c86273e3ed0bcaab9504b0042/rocní-souhrnná-zpráva-o-výsledcích-kontrolních-akcí-provedených-inspekci-práce-v-roce-2015.pdf.

The right to speak out : Draft directive for the protection of whistle-blowers across Europe. *Greenmediabox.eu* [online]. [cit. 29. 12. 2016]. Dostupné z: <http://greenmediabox.eu/en/ct/122-The-right-to-speak-out>.

Transparency International vyzývá veřejnost, aby podpořila vznik zákona na ochranu oznamovatelů korupce. *Transparency.cz* [online]. 21. 9. 2015 [cit. 9. 12. 2016]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/transparency-international-vyzyva-verejnost-ab-y-podporila-vznik-zakona-na-ochranu-oznamovateleu-korupce/>

Transparency International. Recommended draft principles for whistleblowing legislation (2009). *Transparency International* [online]. [Cit. 27. 11. 2016], Dostupné z: https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf.

Zákon na ochranu oznamovatelů protiprávního jednání a o změně některých dalších zákonů. *Wbos.cz* [online]. 2016 [cit. 12. 12. 2016]. Dostupné z: http://www.wbos.cz/navrh_zakona_WB.pdf.

Zaměstnanec své firmy, který vás udá, budete muset hýčkat. Babiš na to chystá zákon. Svobodné fórum.cz [online]. 25. 4. 2016 [cit. 17. 11. 2016]. Dostupné z: <http://svobodneforum.cz/zamestnanec-sve-firmy-ktery-vas-uda-budete-muset-hyckat-babis-na-to-chysta-zakon/>.

Název práce v anglickém jazyce

Disclosure of wrongdoing in labour relations

Abstrakt

Předložená diplomová práce se věnuje oznamování škodlivých jednání, kterému se v České republice v souvislosti s úvahami nad možnou komplexní legislativní úpravou dostává čím dál více pozornosti. Účelem práce je tudíž zmapovat a zanalyzovat současný právní stav oznamování nekalých praktik v České republice spolu se všemi aspekty, které by měly být při legislativní úpravě *whistleblowingu* brány v potaz, se současnou analýzou a zhodnocením již předložených legislativních návrhů.

V první části práce se proto autorka zabývá především vymezením pojmu a různými přístupy k *whistleblowingu*, které lze pozorovat v zřejmě nejznámějších a nejčastěji citovaných definicích *whistleblowingu*. Dále je blíže analyzována samotná podstata problematiky oznamování nekalých jednání. Tento rozbor odpovídá na otázku, proč je potřeba oblast *whistleblowingu* právně regulovat. Podrobněji jsou představeny jednotlivé problematické body včetně morálních aspektů, které jsou s *whistleblowingem* neoddělitelně spjaty. Následně jsou představeny i mezinárodní závazky České republiky na poli *whistleblowingu*, a to nejvýznamnější dokumenty z oblasti *hard law*, ale i *soft law*, a další relevantní činnost orgánů na nadnárodní úrovni, především judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Velká pozornost je věnovaná i současné právní úpravě oznamování nekalých praktik obsažené ve stávajících právních předpisech a dále především rozboru a zhodnocení dosavadních čtyř legislativních návrhů na ochranu oznamovatelů, konkrétně návrhů Karolíny Peake, Libora Michálka, Andreje Babiše a Jiřího Dienstbiera, se kterými jsme měli možnost se od roku 2012 seznámit.

Závěrem práce pak autorka představuje vlastní úvahy nad vhodnou právní úpravou oznamování škodlivých jednání, které vychází z poznatků představených v předešlých kapitolách diplomové práce.

Abstract

The submitted diploma thesis deals with the topic of disclosure of wrongdoings, which has lately gained attention due to the recent considerations of the possible complex legislative proposal in the Czech Republic. Therefore the purpose of this thesis is to analyze the current legal situation of disclosure of wrongdoings in the Czech Republic, along with analyzing all the aspects that should be taken into account when considering a legislative proposal, as well as analyzing and evaluating the legislative proposals that have already been submitted.

The first part of the thesis presents the subject of whistleblowing and the different approaches to the subject, which are presented by the authors of the frequently used definitions. Then the author deals with the very essence of the issue and answers the question why it is necessary to legally regulate the area of whistleblowing.

This thesis also presents various problematic questions including ethical matters inextricably linked with whistleblowing. Subsequently, the thesis provides an overview of international commitments of the Czech Republic consisting of the most important documents, both hard law and soft law, related to the reporting of wrongdoings together with other relevant activities of the international institutions such as decisions of the European Court of Human Rights. Emphasis is placed on the current legislation on disclosure of wrongdoings, which is already contained in the existing legislation, and the great attention is also paid to the analysis and evaluation of the existing legislative proposals to protect whistleblowers, especially proposals by Karolína Peake, Libor Michálek, Andrej Babiš and Jiří Dienstbier.

Finally the author presents her considerations on an appropriate regulation of whistleblowing, that is based on the findings presented in the previous chapters of the thesis.

Klíčová slova

Whistleblowing

Oznamování škodlivých jednání

Ochrana oznamovatele

Keywords

Whistleblowing

Disclosure of wrongdoing

Protection of whistleblower