

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Markéta Koblerová

**Whistleblowing a pracovněprávní vztahy,
vývoj právní úpravy v ČR**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Prof. JUDr. Jan Pichrt, PhD.

Katedra: Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : [12. 12. 2018]

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má znaků 150 958 znaků včetně mezer.

Markéta Koblerová

V Praze dne 13. prosince 2018

Poděkování:

Ráda bych poděkovala vedoucímu této diplomové práce prof. JUDr. Janu Pichrtovi, Ph.D., za vstřícnost, cenné rady a odborné připomínky, které mi při psaní této diplomové práce poskytl. Zároveň děkuji mé rodině za podporu během celého studia.

Obsah

Úvod	6
1. Pojem whistleblowing a pracovněprávní vztahy	9
1.1 K pojmu whistleblowing	9
1.1.1 Historie whistleblowingu	12
1.2 K pojmu pracovněprávní vztahy	16
1.3 Povinnost loajality	18
1.4 Whistleblowing v komplexním pojetí	20
2. Whistleblowing v evropském, mezinárodním a německém právu	23
2.1. Evropská unie	23
2.2. OSN	25
2.3. Rada Evropy	27
2.3.1. Rozhodovací činnost ESLP	29
2.4. Další organizace zabývající se whistleblowingem	31
2.5. Úprava whistleblowingu v Německé spolkové republice	33
2.5.1. Vybrané případy whistleblowingu v SRN	36
3. Právní úprava whistleblowingu v České republice	40
3.1. Ústavní úroveň	40
3.2. Zákoník práce	43
3.3. Trestní zákoník a trestní řád	46
3.4. Ochrana osobních údajů	49
3.5. Správní řád	51
3.6. Bankovní sektor	52
3.7. Whistleblowing ve služebních úřadech	54
4. Vývoj právní úpravy whistleblowingu v ČR	59

4.1. Vládní návrh z roku 2012	60
4.2. Senátní návrh z roku 2013	62
4.3. Vládní návrh Jiřího Dienstbiera z roku 2016	65
4.4. Poslanecký návrh Andreje Babiše z roku 2016	69
4.5. Budoucnost whistleblowingu v ČR a de lege ferenda návrhy pro budoucí úpravu.....	73
Závěr	79
Seznam zkratek.....	82
Seznam použitých zdrojů.....	83
Název diplomové práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce.....	93
Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce	95

Úvod

Institut zaměstnance jakožto *whistleblowera* není v českém právním řádu legálně definován. Právě zaměstnanec je však osobou, která může odhalit či být jinak konfrontována s určitými ilegálními aktivitami probíhajícími na pracovišti. Jednat se může o různé porušování pravidel v samotné společnosti, ale často i o závažná pochybení ohrožující veřejný zájem či národní bezpečnost. Výjimkou nebývá ani odhalení probíhající trestné činnosti ve společnosti, zejména pak podvodu a korupce. Takový zaměstnanec pak může zvažovat mezi zachováním loajality ke svému zaměstnavateli a mezi upřednostněním veřejného zájmu a oznámením těchto skutečností. Zaměstnanec, který se rozhodne oznámit tyto nekalé praktiky, aniž by tím sledoval vlastní prospěch, se mezinárodním termínem označuje jako *whistleblower*, v českém jazyce se setkáme s pojmem *oznamovatel*.

Zvláštní zákon upravující ochranu oznamovatelů prozatím nebyl i přes několik předložených legislativních návrhů v České republice přijat, nutno ale zmínit, že otázka *whistleblowingu* je předmětem mnoha mezinárodních úprav. České republice tak vyplývají určité závazky v této oblasti i z členství v mezinárodních organizacích. V Evropské unii je navíc v současné době projednáván návrh směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie, jejíž přijetí by na vnitrostátní legislativu členských států mělo nezanedbatelný vliv. Zda-li je však komplexní zvláštní zákon, upravující chráněné oznamování v České republice skutečně nezbytnou legislativní metou, to je otázkou, na kterou ani právní obec neposkytne jednotnou odpověď.

Je bez pochyby, že v zájmu celé společnosti je vytvoření takových právních podmínek, které zajistí potencionálním oznamovatelům možnost oznámení informací beze strachu z odvetných opatření či neoprávněného postihu od zaměstnavatele. Smyslem takových právních ustanovení je nejen ochrana samotných oznamovatelů, ale i snaha odhalit a zamezit prostřednictvím institutu chráněného oznamování páčání trestné činnosti, vysokým ekonomickým ztrátám či dokonce ztrátám na životech. *Whistleblowing* je bezesporu nástrojem k tomu způsobilým, jak v nedávné minulosti ukázala řada celosvětových afér, z nichž se některé staly i námětem pro filmová zpracování.¹ Známý případ newyorského policisty Francesca Serpica, který v roce 1971 svědčil proti svým kolegům ve věci rozsáhlé policejní korupce nebo účetní skandály amerických

¹ Příběhy *whistleblowingu*, pohnutky, okolnosti a důsledky oznámení ztvárňují v kontextu filmy jako: *Serpico*, *Erin Brockovich*, *Informátorka* nebo *Případ Pelikán*, který ovšem není zpracováním reálné události.

společností z přelomu tisíciletí, v čele s energetickou společností Enron, které rozsahem svých podvodných účetních praktik ovlivnily i hodnoty dolaru a poklesy na světových burzách. To jsou jen některé z mnoha případů, kde sehrály zásadní roli informace oznámené *whistleblowery*, kteří svou činností zásadním způsobem přispěli k odhalení závažných protiprávních jednání. Spojené státy americké, potažmo pak země s anglosaskou právní kulturou, jsou pravděpodobně vzhledem k aktérům a místu prvních proběhlých novodobějších kauz pokládány za kolébkou zákonodárství cílícího na úpravu *whistleblowingu*.

Nejen v zámoří, ale i v České republice se odehrály případy, které vynesly na světlo osoby, které můžeme pokládat za *whistleblowery*. Za nejznámějšího českého *whistleblowera* lze považovat Libora Michálka, bývalého ředitele Státního fondu životního prostředí, který veřejnost upozornil na korupční jednání probíhající v této státní instituci. V reakci na to bylo na Michálka podáno trestní oznámení za trestý čin pomluvy a vedle nuceného odchodu z funkce probíhaly i mediální útoky a pokusy o dehonestaci jeho osoby.

Koncem října 2018 však proběhla světovými médii zpráva o novém případě českého *whistleblowera*. Český námořník Jaroslav Hornof, sloužící na německé nákladní lodi Marguerita, totiž při službě na moři odhalil nezákonné vypouštění nebezpečného odpadu ze strojovny lodi do mořských vod. Po inforování svých nadřízených a vyjádření nesouhlasu s těmito praktikami nejenomže nedošlo k nápravě, ale nadřízeným mu bylo odvěceno, že takto už to na lodi chodí 30 let a vše je v pořádku. Český námořník proto celý proces nezákonného vypouštění odpadů zaznamenal na video a oznámil kapitánovi lodi, ovšem setkal se opět s reakcí, že vše je v pořádku, že jde pouze o čistou vodu. Jaroslav Hornof se proto rozhodl, že ohrozí kariéru nejen svou, ale i dalších členů posádky a jeho video se dostalo až k americkému soudu, který rejdařskou firmu obvinil z falšování dokumentů. Okolo stovky námořníků dostalo výpověď, ale americký soud požaduje pro Hornofa odměnu *whistleblowera*, která by mohla dosáhnout až dvaceti milionů korun.²

Cílem této diplomové práce je představit pojem *whistleblowing* a poskytnout náhled na historický vývoj dané problematiky, stejně jako na její přesah do jiných odvětví. Autorka si klade za cíl analyzovat některé dokumenty přijímané na mezinárodní úrovni, které jsou relevantní z hlediska *whistleblowingu*. Dále si autorka si klade za cíl popsat stávající stav právní úpravy

² Rozhovor s Jaroslavem Hornofem online ke shlédnutí k dispozici na webu ČT24: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2637137-neveril-jsem-ze-je-dnes-mozne-rika-namornik-ktery-upozornil-na-znecistovani-oceanu-muze> .

whistleblowingu v České republice, včetně neúspěšných snah o zakotvení komplexního zákona do právního řádu. Závěrem chce autorka tento stav zhodnotit, posoudit jeho dostatečnost a poskytnout vlastní úvahu, jakým směrem by se *de lege ferenda* měla budoucí úprava *whistleblowingu* vyvíjet.

Práce je členěna do úvodu, čtyř kapitol, které obsahují jednotlivé podkapitoly a do závěru. K vypracování práce byla použita zejména metoda analýzy, deskripce a komparace.

V první kapitole je přiblížen samotný pojem *whistleblowing* a to zejména prostřednictvím několika definic od různých autorů. V podkapitole historie *whistleblowingu* jsou stručně probrány nejvýznamnější právní předpisy přijaté na ochranu *whistleblowerů* v anglosaské právní kultuře, kde se příslušná legislativa v 19. století začala rozvíjet. V této podkapitole jsou zmíněna i specifika tzv. *qui tam žalob*. Následuje výklad pojmů *pracovněprávní vztahy* a *povinnost loajality* v českém právním řádu. Konec kapitoly je věnován otázkám souvisejícím s pojetím dané problematiky v širším kontextu.

Druhá kapitola je věnována závazkům České republiky, které jí plynou jak ze členství v Evropské unii, tak v mezinárodních organizacích, jako je zejména OSN nebo Rada Evropy. Kapitola přináší přehled nejvýznamnějších mezinárodních dokumentů, které jsou relevantní z hlediska *whistleblowingu* a taktéž náhled do rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva v dané oblasti. Poslední podkapitola je právní komparací úpravy chráněného oznamování v Německé spolkové republice.

Ve třetí kapitole je popsán současný legislativní stav vztahující se k oznamování a ochraně oznamovatelů v České republice, potažmo jednotlivá ustanovení zakotvená v různých zákonech napříč českým právním řádem, včetně ústavního pořádku. Vzhledem k tématu práce je větší pozornost směřována k ustanovením v zákoníku práce a dále úpravě chráněného oznamování v bankovním sektoru a ve služebních úřadech.

Čtvrtá kapitola je zaměřena na vývoj právní úpravy související s *whistleblowingem* v České republice, myšleno na jednotlivé neúspěšné pokusy o zakotvení komplexního zákona na ochranu oznamovatelů do českého právního řádu. Popsán a zhodnocen je zde vládní návrh zákona z roku 2012, senátní návrh z roku 2013, poslanecký návrh zákona ministra financí Andereje Babiše z roku 2016 a návrh ministra Jiřího Dientsbiera z téhož roku. Závěrem se autorka pokouší o zhodnocení současného stavu ochrany oznamovatelů v České republice a podává vlastní úvahy o tom, jakým směrem by se *de lege ferenda* měla budoucí úprava *whistleblowingu* vyvíjet.

Tato diplomová práce zachycuje právní stav k datu 30. listopadu 2018.

1. Pojem whistleblowing a pracovněprávní vztahy

1.1 K pojmu whistleblowing

Pokud bychom se při definování pojmu *whistleblowing* snažili vycházet ze samotného původu slova, došli bychom k činnosti, která v angličtině znázorňovala jednání rozhodčích, nebo dle jiných definic jednání policejních příslušníků, kteří pískáním - „*blowing*“ - na píšťalku – „*whistle*“ – upozorňovali na porušování pravidel. V českém jazyce se pro označení takové osoby nejčastěji setkáme s pojmem *oznamovatel*, i když výjimkou není ani užívání čistě přejatého anglického výrazu *whistleblower*. V širším slova smyslu lze za *whistleblowing* označit takové jednání, kdy se současný nebo i bývalý zaměstnanec dozví o nelegálních, nelegitimních nebo neetických praktikách svého zaměstnavatele a následně se rozhodne tyto skutečnosti oznámit bez toho, aby tím sledoval vlastní prospěch. Legální definici tohoto pojmu však v českém právním řádu nedohledáme.³

Pojem *whistleblowing* byl v odborné literatuře definován již mnohokrát a zároveň také s každou definicí do jisté míry odlišně. První použití termínu *whistleblowing* v daném kontextu bývá připisováno Ralphu Naderovi, aktivistovi a právnímu zástupci ze Spojených států Amerických, který jím na jedné z konferencí v roce 1971, a následně i o rok později v knize *Whistle blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*⁴, jejíž byl spolueditorem, označil takové jednání osoby, která je přesvědčena, že veřejný zájem převyšuje zájem určité organizace, ve které působí a oznámí proto korupční nebo jiné nezákonné či podvodné jednání, ke kterému dochází v této organizaci.⁵ Následně se pojem v 70. letech 20. století začal užívat v anglosaských zemích v souvislosti s upozorněním na trestné či podezřelé jednání na pracovišti.

Další definici, která se snaží o vymezení pojmu *whistleblowing* a zároveň patří mezi ty nejčastěji citované, poskytla v roce 1985 dvojice amerických autorek Marcia P. Miceli a Janet

³ MATZNER, J., Whistleblowing – hrdinství, nebo udavačství? Právní prostor. 2015.

⁴ NADER, R., PETKAS, P., BLACKWELL, K. (ed.). Whistle blowing : The Report of the Conference on Professional Responsibility. New York: Grossman Publishers, 1972, p. 7.

⁵ Volný překlad z anglického originálu: „(...) *an act of a man or woman who, believing that the public interest overrides the interest of the organization he serves, blows the whistle that the organization is in corrupt, illegal, fraudulent or harmful activity*“.

P. Near. Výše zmíněnou definici Ralpa Nadera tyto autorky, působící v oboru psychologie, rozšířili. Za osobu *whistleblowera* označili nejen současné, ale i bývalé zaměstnance a co do institucí, kterým se má činit oznámení o nelegálních činnostech, předpokládají formu interního i externího oznámení, tedy jak orgány či odpovědné osoby uvnitř dané společnosti, tak i vně. *Whistleblowing* tedy volně přeloženo popsaly jako: „poskytnutí informací bývalými či současnými členy organizace o nezákonných, nemorálních nebo jiných nelegitimních praktikách, ke kterým docházelo s vědomím jejich zaměstnavatelů, osobám nebo organizacím, které mají pravomoc účinně konat.“⁶ Tuto definici s odkazem na Near a Miceli přejímá na svých webových stránkách i Transparency international, nevládní nezisková organizace intenzivně se zabývající *whistleblowingem*.⁷ V některých svých publikacích definici ještě rozšiřuje na celý proces odhalování nekalých praktik v organizaci prostřednictvím spolupráce oznamovatele.⁸

Oproti tomu, další významná definice, pocházející z pera australského akademika P. B. Jubba⁹, počítá se subjektem, kterému je činěno oznámení, pouze jako se subjektem externím, odlišným od organizace, ve které dochází k závažným pochybením. Osobu *whistleblowera* spojuje Jubb s privilegovaným přístupem k údajům a informacím týkajících se organizace, která po dobrovolném uvážení učiní oznámení o zjištěných praktikách.¹⁰

Slovníkové definice většinou formulují *whistleblowing* poměrně úzce. Například Blackův právní slovník popisuje *whistleblowera* jako: „*Informátor, oznamovatel. Udavač, práskač. Zaměstnanec, který se nechce zapojit, nebo který ohlásí nezákonnou či protiprávní činnost svého zaměstnavatele anebo spolupracovníků.*“¹¹

⁶ MESMER-MAGNUS, J. R., VISWESVARAN, CH., Whistleblowing in Organisations: An Examination of Correlates of Whistleblowing, Intentions, Actuins and Relation, Journal of Business and Ethics, Volume 62, Issue 3, 2005. p. 277 – 278.

⁷ Co je whistleblowing. Transparency international. [online]. [cit. 03. 11. 2018] K dispozici zde: <http://transint.xred.cz/whistleblowing/>.

⁸ Srov. např. CÍSAŘOVÁ, E. et al. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. Praha: Transparency International – Česká republika, 2009, str. 13.

⁹ JUBB, P. B., Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation, Journal of Business and Ethics, Volume 21, Issue 1, 1999. p. 78.

¹⁰ JUBB: „*Whistleblowing is a deliberate non-obligatory act of disclosure, which gets onto public record and is made by a person who has or had privileged access to data or information of an organisation, about non-trivial illegality or other wrongdoing whether actual, suspected or anticipated which implicates and is under the control of that organisation, to an external entity having potential to rectify the wrongdoing.*“

¹¹ BLACK, H. C. Blackův právní slovník, 6. vydání, Victoria Publishing, a.s., Praha, 1993, 2. svazek, str. 1453.

Ačkoli snah o vymezení pojmu *whistleblowing* již bylo mnoho, z čehož některé definice byly již částečně překonány a některé naopak zůstaly užívány dodnes, jednotná, závazná, či obecně platná definice v podstatě neexistuje. Ze všech výše uvedených, stejně jako z mnoha dalších významných definic od různých organizací a autorů, lze však vypožorovat stěžejní prvky tohoto institutu.

- Určitá spouštěcí událost, kterou lze označit jako předmět oznámení. Jde o zjištění závažného protiprávního nebo neetického jednání s vyšší mírou společenské škodlivosti, které většina definic udává v rámci společnosti nebo pracoviště oznamovatele. Některé právní úpravy *whistleblowingu* jsou stavěny na taxativním výčtu jednání, jejichž oznámení podléhá právní ochraně.¹²
- Osoba oznamovatele. *Whistleblower* by měl být v určitém vztahu k organizaci, ve které nekalé praktiky odhalil. V první řadě má totiž takováto osoba jistý privilegovaný přístup k interním informacím a v řadě druhé samotný institut *whistleblowingu* počítá s tím, že oznamovatel zvažuje určitá profesní rizika plynoucí mu z potencionálního oznámení a dochází u něj k jakémusi střetu hodnot. Některé definice jako *whistleblowera* udávají pouze zaměstnance, jiné sem přiřazují i bývalé zaměstnance a někteří autoři definici rozšiřují i na osoby ve vztahu obdobnému zaměstnaneckému poměru. *Whistleblowerem* však v širším slova smyslu může být například i osoba v postavení zákazníka nebo akcionáře společnosti.
- Třetím stěžejním prvkem je instituce či orgán, kterému je oznámení učiněno. Z hlediska subjektu, kterému se oznámení činí, rozlišujeme *whistleblowing* interní a externí. Oznámit nekalé jednání lze jak nadřízené či odpovědné osobě uvnitř společnosti, případně internímu orgánu k tomu určenému, v takovém případě se jedná o *whistleblowing* interní, nebo institucím stojícím vně společnosti, především orgánům veřejné moci, ale například i jiným nestátním organizacím či veřejným sdělovacím prostředkům, poté se jedná o *whistleblowing* externí.

¹² Příkladem zákona na ochranu whistleblowerů, který pod sebe vztahuje pouze vybrané trestné činy a správní delikty, je Slovenský zákon č. 307/2014 Z. z., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti, ze ktorého vycházel i Andrej Babiš ve svém návrhu zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů, ve kterém rovněž definoval, na které oznámené trestné činy se zákon vztahuje.

1.1.1 Historie whistleblowingu

Jakkoli se pojem *whistleblowing* může jevit jako aktuální téma moderní doby, problematiku chráněného oznamování řešili již civilizace ve starověkém Řecku a Římě. Veřejné výstupy řečníků, kteří riskovali vlastní život hlásáním pravdivých informací a vyjadřovali tak svůj osobní postoj k pravdě ve snaze pomoci ostatním lidem, označovali tyto civilizace pojmem *parrhesia*.¹³

Zatímco ve starověku byla ale tato problematika řešena v rovině etiky a filosofie, legislativa vztahující se k ochraně *whistleblowerů* je poměrně mladá a její rozvoj je přičítán anglosaským zemím a to spíše až v 19. a 20. století. Stephen Kohn z *National whistleblower centre* však uvádí jako příklad *whistleblowingu* již rok 1777, kdy členové posádky námořní lodi *USS Warren* učinili prohlášení o mučení britských důstojníků a Kongres Spojených států amerických v reakci na to přijal právní předpis zajišťující těmto osobám ochranu. Za vývoj v ochraně oznamovatelů se zasloužil také významný rozvoj pracovněprávních předpisů ve Spojených státech amerických ve 30. létech 20. století, kdy docházelo k zakotvení ustanovení chránících zaměstnance před odvetným jednáním za jejich činnost v odborových organizacích.¹⁴

Významnější právní regulace se však *whistleblowingu* dostalo až v 19. století ve Spojených státech amerických s přijetím tzv. *False Claim Act*. *False Claim Act*, známý také jako „*Lincolnův zákon*“, byl přijat Kongresem v roce 1863 jako prostředek boje proti podvodným praktikám během Americké občanské války, spočívajících zejména v dodávání vadné munice a zbraní pro armádu. Stěžejním prvkem tohoto zákona bylo zakotvení tzv. *qui tam práva*. Pojem *qui tam* pochází z latinského citátu *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*¹⁵, což lze volně přeložit jako: kdo žaluje jménem krále jako jménem svým. Ve Spojených státech amerických se tzv. *qui tam žaloby* v zákonech vyskytovaly již od 18. století, jejich původ ale sahá až do 7. století, kdy se objevily v anglické Deklaraci krále Wihtrada z Kentu. Princip *qui tam žalob* spočívá v obdržení určité finanční částky, kterou *whistleblower* získá v případě úspěšné žaloby na náhradu škody jménem státu. *Qui tam žaloby* se tak již za Americké občanské války staly účinným

¹³ NECHALA, P., Chránené oznamovanie (Whistleblowing), ako ďalej? In PICHRT, J. (ed.) Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 144.

¹⁴ VAUGHN, G. R., The Successes and Failures of Whistleblowers Laws, United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2012, p. 4.

¹⁵ What is the False Claims Act? Learn the history of the whistleblower law and read the statute and its “qui tam” provisions. Phillips & Cohen. [online]. [cit. 23. 08. 2018] K dispozici zde: <https://www.phillipsandcohen.com/false-claims-act-history/>.

nástrojem proti podvodům dodavatelů v oblasti veřejných zakázek. Oznamovatelé, kteří měli důkazy o takovýchto podvodech, žalovali dodavatele jménem vlády státu a v případě, že stát úspěšně vymohl peněžní prostředky, náleželo určité procento z nich oznamovateli.

Jak lze ovšem správně předpokládat, motivace k finanční odměně začala být ve výsledku spíše negativem a *qui tam žaloby* byly zneužívány ve snaze získat majetkový prospěch, což vyvrcholilo za 2. světové války. V roce 1943 tedy Kongres celý *False Claim Act* zrevidoval a zpřísnil podmínky pro podávání *qui tam žalob* tak, že došlo k podstatnému omezení jejich využívání. Hlavní revize spočívala v nově stanovené procedurální podmínce pro *whistleblowery*, kteří museli mít o oznamované skutečnosti osobní a původní znalost, nikoli pouze zprostředkované informace. Kongres se tímto snažil zamezit nastoleným praktikám, kdy veřejnými sdělovacími prostředky proběhla zpráva o určitém podvodu a osoby označující se za *whistleblowery* spěchaly podat žaloby, aniž by o skutečnostech měly jakékoli vlastní zprávy. Značně snížena byla také procenta odměny z *qui tam žalob*.¹⁶ Znovelizován, a v podstatě tak i znovu uveden v život, byl zákon až v roce 1986 a od té doby je účinným nástrojem při oznamování podvodů a trestných činů, zejména v oblasti zdravotnictví nebo státní obrany.¹⁷

Mezi další z důležitých mezníků ve vývoji právní úpravy *whistleblowingu* patří rok 1978, kdy byl Kongresem Spojených států amerických přijat *Civil Service Reform Act*, který bývá označován jako „koncepční DNA“ *whistleblowingu*.¹⁸ Tento zákon je stěžejním legislativním počinem v dané oblasti a dodnes může posloužit jako kvalitní předloha pro legislativní práce jak v soukromoprávní, tak ve veřejnoprávní oblasti, i když *Civil Service Reform Act* cílil na ochranu oznamovatelů pouze ve veřejném sektoru. Ochrana oznamovatelů je v tomto zákoně upravena již poměrně moderně.¹⁹ Reflektuje předešlé události, zejména aféru *Watergate* a okolnosti vyjádření whistleblowera Daniela Ellsbergra, stejně jako zprávu senátora Patricka Leahy z roku 1977, zdůrazňující význam ochrany *whistleblowerů*.

Klíčovým prvkem zákona je taxativní výčet jednání, jejichž oznámení požívá právní ochrany. Mezi tato jednání patří:

¹⁶ Qui Tam: A Colorful History. Whistleblower Info. [online]. [cit. 19. 11. 2018]. K dispozici zde: <http://www.whistleblowingprotection.org/?q=node/12>.

¹⁷ Whistleblowing History Overview. Whistleblowersinternational. [online]. [cit. 23. 08. 2018] K dispozici zde: <https://www.whistleblowersinternational.com/what-is-whistleblowing/history/>.

¹⁸ VAUGHN, G. R., The Successes and Failures of Whistleblowers Laws, United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2012, p. 7.

¹⁹ *Ibid*, p. 96-97.

- 1) porušení právních předpisů,
- 2) nesprávné řízení/vedení,
- 3) hrubé plýtvání veřejnými zdroji,
- 4) zneužití pravomoci,
- 5) závažné ohrožení veřejného zdraví či bezpečnosti.

Další podmínkou, kterou zákon stanovuje, aby byl oznamovatel chráněn, je objektivní hledisko rozumného, přiměřeného přesvědčení. Každé oznámení má tedy být posouzeno individuálně, nicméně oznamovatel musí vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že jeho informace vedou k odhalení některého z taxativně stanovených jednání a nejedná se o pouhý nepodložený názor či domněnku. V případě, že je toto hledisko naplněno, požívá oznamovatel práví ochrany i v případě, že se jeho oznámení ukáže jako nesprávné. A nakonec neméně důležitou podmínkou pro právní ochranu oznamovatele zaručenou mu v *Civil Service Reform Act*, je požadavek na kauzální nexus mezi daným oznámením a učiněným odvetným opatřením proti oznamovateli.²⁰

Ke konci 20. století byly již ve Spojených státech přijímány mnohé zákony určené k ochraně oznamovatelů před odvetnými opatřeními, které lze souhrně označit jako *Whistle-blower Acts*. Tyto zákony se však týkaly veskrze ochrany zaměstnanců ve veřejném sektoru. Mezi nejvýznamnější se řadí například *Whistleblower Protection Act*, přijatý federální vládou v roce 1989, který poskytoval ochranu federálním zaměstnancům a zároveň uchazečům o volná pracovní místa. Jako další z významných lze zmínit *Military Whistleblower Protection Act*, poskytující ochranu členům ozbrojených sil. Za průlomový zákon lze ale považovat tzv. *Sarbanes-Oxley Act*, přijatý Kongresem v roce 2002, který patří ve Spojených státech mezi první významné právní předpisy chránící *whistleblowery* v soukromoprávní oblasti a dodnes představuje v této oblasti nejkomplexnější úpravu. Jeho přijetí předcházela řada skandálů souvisejících s podvody velkých účetních společností, (zejména nechvalně proslulá kauza společnosti Enron), které vedly ke škodám dosahujícím až několik miliard dolarů. Ve snaze eliminovat do budoucnosti rizika vzniku podobných skandálů a také jako následek finanční krize z roku 2008, vyvolané pádem americké banky Lehman Brothers, byl v roce 2010 přijat ve Spojených státech tzv. Dodd- Frankův zákon.²¹ Ten stanovil nové kapitálové standardy a zpřísnil dohled nad finančními institucemi. Dále zavedl pro velké banky zátěžové testy a zakázal jim spekulativně obchodovat na vlatní účet s investičními

²⁰ Civil Service Reform Act v původním znění, dostupný z:

https://www.eeoc.gov/eeoc/history/50th/thelaw/civil_service_reform-1978.cfm .

²¹ Celým názvem: Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act – zákon o reformě Wall Streetu a ochraně spotřebitele.

instrumenty.²² V současné době je zajímavé sledovat snahy amerického prezidenta Donalda Trumpa oslabit regulaci finančního systému zavedenou tímto zákonem.

Až do 90. let minulého století se právní úprava *whistleblowingu* rozvíjela pouze na území Spojených států amerických.²³ V roce 1998 se komplexní úpravy *whistleblowingu* dočkalo Spojené království Velké Británie a Severního Irska a to s přijetím *Public Interest Disclosure Act*, který se také řadí mezi pilíře ve vývoji legislativy související s ochranou oznamovatelů. Do roku 1998 neposkytovala právní úprava ve Velké Británii žádné prostředky sloužící k ochraně whistleblowerů a rovněž veřejné vnímání oznamování nekalých jednání bylo v této tradiční kultuře velmi negativní. Kelly Bouloy z Manchesterské Univerzity ve své práci Velkou Británii dokonce nazývá kulturou, která je svázána nevysloveným pravidlem: „*dirty linen should not be washed in public*“, což lze považovat za ekvivalent českého přísloví: „špinavé prádlo nemá být práno na veřejnosti“.²⁴

Na rozdíl od úpravy ve Spojených státech amerických *Public Interest Disclosure Act* zaručuje ochranu oznamovatelům jak ve veřejném, tak i v soukromém sektoru. Některé podmínky v něm zakotvené jsou na stejném principu jako podmínky pro ochranu oznamovatelů zakotvené v *Civil Service Reform Act*. Pouze „*qualifying disclosures*“, čili oznámení splňující znaky stanovené zákonem, požívají ochrany. Tyto volně přeloženo „kvalifikovaná oznámení“ musí být učiněny v souladu s požadavky stanovenými v článcích 43B až 43H zákona. Tyto požadavky směřují zejména na typ informace - je taxativně stanoveno, jaké informace mohou být dle tohoto zákona oznamovány²⁵ a komu se tak činí. I zde je vyžadováno hledisko rozumného přesvědčení a dobré víry oznámení. Je zakotveno právo na ochranu oznamovatele a to i v případě, že oznámení se ukáže jako nesprávné, ale jsou naplněny zákonné požadavky.²⁶ K požadavku důvodného přesvědčení se blíže vyjádřil i soud v kauze „*Babula*“, kde konstatoval že: „*Reasonable belief is based on the*

²² STEIGER, S., *Obamova finanční regulace*, Deník referendum, 19.08.2010.

²³ VAUGHN, G. R., *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2012, p. 239.

²⁴ BOULOY, K., *The Public Interest Disclosure Act 1998: Nothing more than a “Cardboard Shield”*. Manchester student law review. 2012. p.3.

²⁵ Taxativní výčet zahrnuje: Trestné činy, porušení právní povinnosti, soudní pochybení, ohrožení zdraví či bezpečnosti, poškození životního prostředí, úmyslné utajování a krytí informací o některé z předcházejících pěti skutečností. Text zákona k dispozici zde: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23> .

²⁶ BOULOY, K., *The Public Interest Disclosure Act 1998: Nothing more than a “Cardboard Shield”*. Manchester student law review. 2012. p.5.

workers understanding of the disclosed information and not on the actual facts“, čili že důvodné přesvědčení vychází z oznamovatelova porozumění jím odhalených informací, nikoli z faktů.²⁷

Zatímco na počátku nového tisíciletí měly již Spojené státy americké i Velká Británie komplexní právní úpravu cílící na ochranu oznamovatelů, v Evropě a také v dalších zemích světa se vlivem globalizace, rozvoje ekonomiky, proběhlých kauz a také nepochybně vlivem vznikajících mezinárodních závazků dostávalo toto téma teprve do popředí zájmu. V posledních desetiletích se však právní úpravy na ochranu *whistleblowerů* rozvíjí vysokým tempem i mimo anglosaský právní systém a problematikou *whistleblowingu* se zabývají jak nejvýznamější mezinárodní a evropské organizace, tak i řada neziskových organizací. Ucelenou právní úpravu *whistleblowingu* tak v současné době nalezneme například v Austrálii a na Novém Zélandu, v Kanadě, Japonsku či Jihoafrické republice a od roku 2014 i na Slovensku, kde byl přijat *zákon č. 307/2014 Z. z., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti*, který nabyl účinnosti 1. ledna 2015.²⁸

1.2 K pojmu pracovněprávní vztahy

Přesnou definici pracovněprávního vztahu není snadné uvést, jelikož na pracovněprávní vztah lze pohlížet jak v užším, tak i v širším smyslu, nicméně zákoník práce se hned v § 1 písm. a) a b) pokouší vymezit pracovněprávní vztahy jako právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli a dále jako právní vztahy kolektivní povahy a podpora vzájemných jednání odborových organizací a organizací zaměstnavatelů, souvisejících s výkonem závislé práce.²⁹ V tomto smyslu můžeme pracovněprávní vztahy dělit na individuální a kolektivní.

Pro doplnění nutno uvést, že závislá práce je vymezena legální definicí v § 2 odst. 1, 2 ZPr takto:

„(1) Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

²⁷ *Ibid*, p.7.

²⁸ ZÁKON č. 307/2014 Z. z., zo 16. októbra 2014 o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁹ Srov. § 1 ZPr.

(2) Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.“³⁰

Dle Pichrta však toto vymezení pracovněprávních vztahů v zákoníku práce může být považováno za nedostačující či příliš úzké. K různému diskriminačnímu či nekalému jednání totiž může docházet i před vznikem nebo po ukončení pracovněprávního vztahu definovaného v užším pojetím zákoníkem práce.³¹ Jednat se může zejména o různé praktiky při ucházení se o práci před uzavřením pracovní smlouvy, nebo naopak například o práva osob pozůstalých po zaměstnanci. Jak Pichrt uvádí, někteří autoři proto vhodně tyto právní vztahy považují za vztahy pracovněprávní, ale odvozené.³² Ustanovení § 1 písm. d) ZPr sice zahrnuje mezi předmět své úpravy i některé právní vztahy před vznikem pracovněprávních vztahů podle písmene a), neřadí je už ale mezi samotné pracovněprávní vztahy³³, což znamená mimo jiné i to, že se na ně ne vztahuje ochrana, kterou zákoník práce poskytuje vztahům pracovněprávním. Pro účely této diplomové práce bude pojem pracovněprávní vztahy používán v širším slova smyslu.

Pokud bychom se stručně podívali na vývoj pracovněprávních vztahů u nás, jednotná právní úprava vztahů mezi zaměstnanci a organizacemi byla zakotvena zákonem č. 65/1965 Sb., zákoníkem práce, který v pracovněprávních vztazích odstranil přetrvávající diferenciaci úpravy u zaměstnanců vykonávajících odlišné práce. Pracovněprávní vztahy upravoval vyčerpávajícím způsobem a veškerá ustanovení byla převážně kogentní, nedovolující smluvní odchýlení od zákona, přičemž pracovní právo bylo odtrženo od práva občanského. Tento vývoj byl vyústěním obecného trendu ve východní Evropě souvisejícím s budováním socialismu.³⁴ Po roce 1989 byl starý zákoník práce několikrát novelizován tak, aby odpovídal potřebám tržní a demokratické společnosti. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce poté přinesl úpravu pracovněprávních vztahů tak, jak ji známe dnes.

³⁰ Zákon č. 262/2006 Sb., ZPr.

³¹ PICHRT, J. in BĚLINA, M., PICHRT, J. a kol. Pracovní právo. 7. Doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 55-56.

³² Předšmluvní pracovněprávní vztahy označuje za odvozené např. Z. Gregorová, opačný názor je vyjádřen např. v komentáři k § 1 zákoníku práce zpracovaným kolektivem autorů pod vedením J. Jakubky, kde tento vztah není vůbec považován za pracovněprávní.

³³ Zákon č. 262/2006 Sb., ZPr.

³⁴ HŮRKA, P., *Ochrana zaměstnance a flexibilita zaměstnávání. Princip flexibilitoty v českém pracovním právu.* Praha: Auditorium, 2009, str. 17.

1.3 Povinnost loajality

V souvislosti s oznamováním trestných činů bývá často na opačné straně skloňován princip loajality zaměstnance. Loajalita pocházející z francouzského *loyauté* a z latinského *legalitas* znamená věrnost, čestnost. Princip loajality je podle Černé³⁵ výkladovým pravidlem, které má i regulační funkci, může tedy sloužit jako obecné pravidlo chování v případě chybějící právní úpravy pro konkrétní situaci. V zákoníku práce není povinnost loajality zaměstnance výslovně stanovena, můžeme ji však do jisté míry dovozovat jak z ustanovení § 1a odst. 1 písm. d), kde zákon zakotvuje jako jednu z vůdčích zásad pracovněprávních vztahů „*řádný výkon práce zaměstnancem v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele*“ a dále z § 301 písm. d), kde zákon stanovuje zaměstnanci povinnost „*nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele*“.³⁶

V případě člena korporace je povinnost loajality obecně zakotvena v občanském zákoníku v ustanovení § 212³⁷, které mimo jiné stanoví, že „*přijetím členství v korporaci se člen vůči ní zavazuje chovat se³⁸ čestně a zachovávat její vnitřní řád*“. Vyšší míra loajality je požadována po členech orgánů a po společnících ve společnostech³⁹. Jedním z příkladů je požadavek péče řádného hospodáře. Jedná – li totiž člen orgánu v rozporu se zájmem společnosti, nejedná s péčí řádného hospodáře a může nést odpovědnost za případnou škodu, která tak společnosti vznikne.⁴⁰

Zde tak dochází k jisté kolizi mezi povinnostmi loajality, čili požadavkem věrnosti zaměstnance společnosti, spolu s povinností chránit zájmy společnosti a na druhé straně s veřejným zájmem, často převyšujícím tento jednotlivý zájem společnosti. Zaměstnanec či člen orgánu pak v souvislosti s odhalením určitého nekalého jednání často zvažuje mezi riziky, plynoucími

³⁵ ČERNÁ, S. Obchodní právo. Akciová společnost. 3. díl. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2006, s. 186.

³⁶ Srov. § 1a odst. 1 písm. d), § 301 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., ZPr.

³⁷ Srov. § 212 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³⁸ Zákonodárce v daném ustanovení užívá výrazu „chovat se“, což lze považovat za širší termín než „právně jednat“, člen korporace by se tedy měl ve vztahu ke společnosti chovat vždy čestně, a to i mimo právní styk.

³⁹ Mezi další instituty, ve kterých lze spatřovat požadavek loajality na společníky korporací patří např. zákaz konkurence nebo požadavek, aby společník, lze-li to po něm spravedlivě požadovat, nevymáhal po společnosti práva v situaci, kdyby jí tím způsobil značnou újmu.

⁴⁰ Srov. § 159 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

z porušení loajality a mezi jeho morální pohnutkou oznámit skutečnosti externě. Kde je ovšem ona pomyslná hranice mezi vzájemným vztahem loajality zaměstnance a ochranou veřejného zájmu?

Na tuto otázku již vícekrát odpovídaly jak české, tak mezinárodní soudy. Z rozhodovací praxe obecně vyplývá, že loajalita k zaměstnavateli je vyžadována, což nicméně v určitých případech, kdy veřejný zájem převažuje nad soukromým a situaci se nepodaří vyřešit interně, nevyklučuje možnost oznámení skutečností externě. Ze soudní praxe je na místě zmínit především nález Ústavního soudu z roku 2012⁴¹, který k otázce loajality k zaměstnavateli uvádí následující:

„Dle čl. 18 Listiny má ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.“

„Soukromoprávní požadavek na dodržování smluv, princip pacta sunt servanda, resp. smluvní volnost a převzatý závazek zaměstnance být loajální ke svému zaměstnavateli nemůže 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.“

V daném případě šlo o případ zaměstnanců zaměstnavatele provozujícího čistírnu odpadních vod (ČOV), kteří zaslali dozorovým správním orgánům dopis nazvaný „Katastrofální stav ČOV“, ve kterém upozorňovali zejména na to, že voda opouštějící čistírnu neodpovídá normám. Reakcí zaměstnavatele bylo okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnanců podle § 53 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. Zaměstnanci podali žalobu k Okresnímu soudu v Břeclavi, jehož rozsudek byl změněn rozsudkem Krajského soudu v Brně tak, že žaloba na určení neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru se zamítá. Dovolání v této věci bylo zamítnuto i Nejvyšším soudem. Stěžovatelé tak podali ústavní stížnost, ve které mimo jiné poukazovali na to, že se dovolací soud nezabýval skutečnostmi, které je donutili dopis zaslat. Upozornili na svou povinnost skutečnosti oznámit, která jim plynula jak z kolektivní smlouvy, tak ze zákonné prevenční povinnosti a zároveň vyzdvihovali, že veřejnému oznámení předcházelo devět zápisů do provozní knihy, na které nebylo nikterak zareagováno.

NS ve svém vyjádření Ústavnímu soudu argumentoval tím, že úmyslem stěžovatelů sice mohl být zájem na zachování zdravého životního prostředí, souhlasil ale s odvolacím soudem v tom, že z dopisu zřetelně vyplývá i zájem na poškození zaměstnavatele, protože stěžovatelé v něm kromě

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12, dostupný zde: http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2013/02/US_zamestnanci-COV.pdf.

stavu vody zpochybňují různé aktivity zaměstnavatele, poukazují na jeho nepřiměřeně vysoké zisky či uveřejňují údaje technické povahy, které podnikatele poškozují v očích jeho obchodních partnerů. Dospěl tak k závěru, že žalobci porušili pracovní kázeň zvláště hrubým způsobem a okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem tak bylo oprávněné.

Ústavní soud však rozsudek Nejvyššího soudu zrušil s tím, že „*obecné soudy nevěnovaly dostatečnou pozornost tomu, zda v konkrétní věci snaha zaměstnanců ukázat na nedostatky a chránit významné společenské hodnoty neospravedlňuje jejich jednání*“ a „*náležitě se nevypořádaly s námitkou stěžovatelů z toho hlediska, zda jejich jednání nelze posoudit jako svépomoc nebo odvracení hrozícího nebezpečí.*“ Dále pak Ústavní soud obecným soudům vyčetl, 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*“.⁴²

Případ se poté vrátil zpět k obecným soudům. Krajský soud v Brně v reakci na nález Ústavního soudu posoudil kolizi mezi veřejným zájmem a soukromoprávní povinností loajality s tím výsledkem, že soukromoprávní zájem v dané věci jednoznačně převýšil. Dále soud konstatoval, že způsob, jakým zaměstnanci v dané věci porušili pracovní kázeň, byl nepřiměřený a žalobu na určení neplatnosti výpovědi opět zamítnul.⁴³ Následné dovolání u Nejvyššího soudu bylo odmítnuto jako nepřijatelné a věc se tak podruhé dostala k Ústavnímu soudu.

Ústavní soud se pak ve svém druhém nálezu ztotožnil s rozhodnutími obecných soudů, rozsudek Krajského soudu v Brně označil jako logický, bezrozporný a bez excesů a ústavní stížnost odmítnul.⁴⁴

1.4 Whistleblowing v komplexním pojetí

Zejména díky prvku „nahlášení“ škodlivého jednání může vyvstat otázka, jedná-li se vlastně o činnost užitečnou a záslužnou, nebo jde-li o udavačství a činnost záškodnickou. Škála názorů je opravdu pestrá, od absolutního odmítání *whistleblowingu* jako efektivního nástroje a záslužné činnosti až po pojmání *whistleblowingu* jako projevu morální a občanské odvahy, za který má

⁴² *Ibid.*

⁴³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 10. 2013 č. j. 49 Co 29/2013-438.

⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2449/15.

oznamovateli příslušet odměna. Část populace se také přiklání k názoru, že jedinou etickou a tak i přípustnou formou *whistleblowingu* je *whistleblowing* interní. Tento názor považuje autorka práce rovněž za názor krajní, jelikož ve většině případů, kdy ve společnostech dochází k nelegálním činnostem, které zaměstnanec odhalí, sahá pomyslný pavouk oněch nelegálních praktik až na nejvyšší místa ve společnosti. Efektivita takového interního oznámení je pak tudíž minimální, naopak často dochází k postihu zaměstnance. Interní *whistleblowing* může mít vyšší účinnost například při oznamování takových praktik, jako je sexuální obtěžování na pracovišti, které se obvykle netýká celé struktury společnosti. Naopak ale v případech korupce nebo jiných podvodných praktik společnosti, se kterými je často spojován případný přínos *whistleblowingu*, bude efektivita interního *whistleblowingu* nejspíš velmi nízká.

Při uvažování nad danou problematikou je potřeba si uvědomit, že otázka *whistleblowingu* není pouze otázkou právní, ale zasahuje i do dalších oblastí a to zejména do oblasti etiky a morálky. Pro komplexnější posouzení musí být brán v potaz i historický vývoj a kultura země, ve které budeme vnímání *whistleblowingu* zkoumat. V zemích, které jsou poznamenány totalitními režimy, je jakékoli informování oficiálních institucí o třetích osobách vnímáno spíše negativně, a to hlavně v souvislosti s donucováním k udavačství a kolaboraci, jakožto historickými zkušenostmi z doby nacismu a komunismu. V české populaci je vnímání *whistleblowingu* dle neziskové organizace Oživení také spíše negativní.⁴⁵

V neposlední řadě je oblastí, se kterou je *whistleblowing* rovněž propojen, oblast psychologie. Autorka této práce považuje vnitřní vnímání jednotlivce za stěžejní pro odpověď na výše položenou otázku, a to je-li fenomén *whistleblowingu* činností prospěšnou nebo naopak škodlivou. Je-li jedání oznamovatele vnitřně motivováno finanční odměnou, snahou se zviditelnit, snahou šířit nepravdivé informace nebo dokonce touhou uškodit, nelze pak hovořit o záslužné a uctihodné činnosti. Naopak v případech, kdy se *whistleblower* rozhodne pro oznámení, které není motivováno vidinou osobního prospěchu, ale oznamovateli není lhostejné určité neetické či nelegální jednání, opravdu prokazuje jistou dávku odvahy, jelikož přijímá rizika plynoucí z vlastního oznámení a to ve prospěch veřejnosti nebo určitého veřejného zájmu. V takovém případě je na místě označit *whistleblowing* jako projev občanské odvahy. Vnitřní pohnutka oznamovatele tedy může být pojímána jako jakýsi klíč k posouzení morálního aspektu daného oznámení.

⁴⁵ Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů). Analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR. Kolektiv autorů Oživení o. s. 2011. [online]. [cit. 04. 09. 2018]. K dispozici zde: <https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2013/08/ochrana-oznamovatelu-whistlebloweru-analyza-oziveni.pdf> str. 11.

Na závěr je nutno zmínit, že ani v rámci právního řádu České republiky není *whistleblowing* předmětem pouze pracovního práva, ale zasahuje do mnoha právních odvětví. Typicky se jedná o právo obchodní a trestní, dále ale například i právo ústavní či občanské. Vzhledem k šíři celé problematiky a také velké mezioborové provázanosti není snadné navrhnout kvalitní a účinnou komplexní právní úpravu, která by zahrnovala jak samotné vymezení pojmu, tak způsoby oznamování, instituce, kterým by se oznámení činilo a zejména způsob ochrany *whistleblowerů* proti případným odvetným opatřením.

2. Whistleblowing v evropském, mezinárodním a německém právu

Pracovní právo je v dnešní době, stejně tak jako další právní odvětví, ve stále větší míře tvořeno souhrou národního, evropského a mezinárodního práva.⁴⁶ Česká republika je členem mnoha mezinárodních organizací, které se problematikou *whistleblowingu* zabývají a vznikají jí tak závazky vyplývající z mezinárodního práva. V této kapitole budou rozebrány nejvýznamnější dokumenty a jiné činnosti v rámci Evropské unie a mezinárodních organizací, které se svým obsahem dotýkají ochrany oznamovatelů.

2.1. Evropská unie

V současné době nestanovují právní předpisy Evropské unie povinnost zakotvit ochranu oznamovatelů do vnitrostátních předpisů členských států. Otázka celounijní úpravy na ochranu oznamovatelů je však aktuálním tématem. V Bruselu předložila Evropská komise 23. března 2018 návrh směrnice Evropského parlamentu a rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie (dále jen „návrh“). Tento návrh si klade za cíl stanovit „*vyvážený soubor společných minimálních norem zajišťujících důkladnou ochranu oznamovatelů oznamujících případy porušení v konkrétních oblastech politiky před odvetnými opatřeními.*“ Návrh je mimo jiné odůvodněn nedostatečně účinnou a roztržitou úpravou, která v současné době v Evropské unii napříč jednotlivými členskými státy je a může tak ve výsledku oslabovat prosazování práva Unie. Důvodová zpráva ke směrnici uvádí, že „*nedostatečná ochrana oznamovatelů v jednom členském státě může mít nepříznivý dopad na fungování politik EU v tomto členském státě, avšak tyto dopady se mohou rozšířit i do ostatních členských států. Tato roztržitost a nedostatky znamenají, že v mnoha případech nejsou oznamovatelé náležitě chráněni před odvetnými opatřeními. Nepovažují-li potenciální oznamovatelé za bezpečné zveřejnit informace, projevuje se to v nedostatečném oznamování, a tudíž „zmeškaných příležitostech“, pokud jde o předcházení případům porušení práva Unie, které mohou vážně poškodit veřejný zájem.*“ Návrhem si komise nadále slibuje přispět

⁴⁶ SCHEU, H. CH., Problematika tzv. whistleblowingu z pohledu evropské ochrany lidských práv in PICHRT, J. (ed.) Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 22.

k zajišťování fungování jednotného trhu, předcházení korupci a větší spravedlivosti daní a prosazování pracovních práv. Posílená ochrana oznamovatelů má nadále zvýšit celkovou úroveň ochrany pracovníků a to rovněž v přeshraničních situacích.

Úvodní článek návrhu specifikuje oblasti, ve kterých je ochrana oznamovatelů nezbytná. Řadí sem oblast zadávání veřejných zakázek, finanční služby, předcházení praní peněz a financování terorismu, bezpečnost výrobků a dopravy, ochranu životního prostředí a jadernou bezpečnost, bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, ochranu zdraví, ochranu spotřebitele, ochranu soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů. Dále je stanovena osobní působnost směrnice a definice pojmů, kde zejména pojmy *oznamující osoby* a *odvetná opatření* jsou pojaty nejširším možným způsobem. Články 4-12 ukládají členským státům povinnost, aby příslušné orgány zavedly interní a externí kanály pro oznamování a postupy pro přijímání oznámení. Předpokládá se tříступňový systém oznámení, a to – interní kanály – příslušné orgány – veřejnost/sdělovací prostředky.

Dále návrh směrnice stanovuje podmínky, za jejichž splnění má oznamovatel nárok na právní ochranu. Konkrétně stanovuje podmínku, aby „*oznamující osoby měly oprávněné důvody domnívat se, že oznámené informace byly v době oznámení pravdivé.*“ Dále musí oznamovatelé využít nejprve možnost interního oznámení, je-li to možné. Na druhé straně návrh v článku 17 stanovuje zavedení sankcí, které jsou nezbytné k odrazení od zneužívání institutu *whistleblowingu* a předcházení neoprávněného poškození dobré pověsti dotčených osob.⁴⁷

Lhůta pro podávání zpětné vazby k návrhu směrnice uplynula 13. července 2018. Bylo podáno celkem 34 zpětných vazeb z různých států, mezi nimiž Česká republika nebyla. Výhrady ke směrnici byly ale zaslány i ze Spojených států amerických, které přijetí směrnice doporučují, nicméně poukazují na možné nedostatky návrhu spojené s primární povinností interního oznamování.

Předložený návrh má zajistit celounijní vysokou úroveň ochrany oznamovatelů i vyšší informovanost veřejnosti o dané problematice. Pokud směrnice opravdu vstoupí v účinnost, čemuž zatím vše nasvědčuje, půjde o zásadní legislativní počín a členské státy včetně ČR se dočkají nové

⁴⁷ Návrh směrnice Evropského parlamentu a rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie ze dne 23. 4. 2018. 2018/0106 (COD). [online]. [cit. 17. 09. 2018]. K dispozici zde: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-218_en .

právní úpravy *whistleblowingu*. Obsah této směrnice budou pak totiž všechny členské státy muset přenést do svého vnitrostátního práva ve lhůtě do dvou let.⁴⁸

Zatímco legislativa určená k ochraně *whistleblowerů* ve všech členských státech Unie je v procesu přípravy, v rámci evropské veřejné správy již úprava pro interní oznamování existuje.

Služební řád EU v článku 22a stanovuje povinnost zaměstnancům Evropské unie písemně hlásit nesrovnalosti, o kterých se zaměstnanci dozvědí v souvislosti s plněním svých služebních povinností a které ohrožují zájmy unie, a to včetně podvodu a korupce. V článku je zároveň specifikováno, komu se předmětné informace mají předkládat. Současně článek 22a a následující článek 22b stanovuje těmto zaměstnancům ochranu před možnou újmou, která by jim vznikla v souvislosti se splněním této ohlašovací povinnosti, jedná-li přiměřeně a v dobré víře.⁴⁹ V článku 22c je v návaznosti zavedena povinnost orgánů pro určení postupu vyřizování stížností podaných úředníky ohledně způsobu zacházení s nimi po splnění výše uvedené ohlašovací povinnosti.⁵⁰

Jako další dokument, který se dotýkal problematiky chráněného oznamování, můžeme uvést ještě směrnici 95/46/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. října 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, která však byla 25. května 2018 zrušena.⁵¹

2.2. OSN

Klíčovým dokumentem souvisejícím s postavením *whistleblowerů* v členských státech, přijatým na půdě OSN je Úmluva organizace spojených národů proti korupci (dále jen „Úmluva“) přijatá Valným shromážděním v roce 2003. Korupce jako globální problém novodobé historie vedl

⁴⁸ REDAKCE. Evropská komise navrhla posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU. Právní rozhledy. 2018, č. 11, s. 1-2.

⁴⁹ Nařízení Rady č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství, 32004R0723.

⁵⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1023/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie, 32013R1023.

⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, 01995L0046-20180525.

k přijetí této úpravy s celosvětovým rozsahem, která je dodnes marginálním nástrojem sloužícím jak k prevenci, tak k potírání korupce. Česká republika ratifikovala Úmluvu v roce 2013.⁵²

Z hlediska problematiky oznamování jsou relevantní články 32 a 33 Úmluvy.

Článek 32 se zabývá ochranou svědků a patří mezi ustanovení, které je pro členské státy povinné.

„Každý stát, smluvní strana přijme v souladu se svým vnitrostátním právním systémem a v rámci svých možností vhodná opatření k účinné ochraně svědků a znalců, kteří podají svědectví v souvislosti s trestnými činy, stanovenými v souladu s touto Úmluvou, a popřípadě i jejich rodinných příslušníků nebo jiných osob jim blízkých, před možnou odvetou nebo zastrašováním.“

„Opatření předpokládaná v odstavci 1 tohoto článku mohou mimo jiné zahrnovat zavedení pravidel důkazního řízení, která svědkům a znalcům umožní podat svědectví způsobem, který zajistí bezpečnost takových osob, například možnost podat svědectví prostřednictvím komunikačních technologií typu videopřenosu nebo jiných vhodných prostředků.“

Článek 33, „Ochrana osob podávajících oznámení“, patří mezi ustanovení doporučující členským státům uvážit přijetí vnitrostátní úpravy na ochranu oznamovatelů. Nezakotvuje tedy povinnost tak učinit.

„Každý stát, smluvní strana zváží, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou.“⁵³

⁵² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s.

⁵³ *Ibid.*

2.3. Rada Evropy

V roce 1999 byly v rámci Rady Evropy přijaty dva zásadní dokumenty, které se dotýkají i ochrany oznamovatelů. Jde o Občanskoprávní úmluvu proti korupci⁵⁴ a Trestněprávní úmluvu proti korupci.⁵⁵ V preambulích úmluv je zdůrazněn význam mezinárodní spolupráce a jednotných postupů států, včetně přijetí příslušné legislativy a preventivních opatření, při potírání korupce, jakožto významné hrozby pro fungování tržní ekonomiky, demokracie a dalších významných hodnot ve vyspělých státech.

Občanskoprávní úmluva proti korupci v článku 9 stanovuje ochranu zaměstnanců následovným způsobem:

„Každá smluvní strana zajistí ve svém vnitrostátním právu přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům.“

Trestněprávní úmluva proti korupci obsahuje ustanovení pro ochranu před neoprávněným postihem za oznámení v článku 22, nazvaném „Ochrana spolupracovníků justice a svědků“ následovně:

„Každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, která budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro:

- a) ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 14⁵⁶, nebo ty, kteří jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení,*
- b) svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů.“*

Důvodová zpráva k trestněprávní úmluvě proti korupci v bodě 111 výslovně stanovuje, že pojem svědek zahrnuje i oznamovatele, neboli *whistleblowera*. Bod 113 důvodové zprávy dále vyžaduje zabezpečení účinné ochrany pro *whistleblowery*, která v krajním a nezbytném případě

⁵⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s., o Občanskoprávní úmluvě o korupci.

⁵⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s., o Trestněprávní úmluvě o korupci.

⁵⁶ Jedná se o aktivní či pasivní úplatkářství veřejných činitelů, soudních orgánů i soukromých institucí, dále např. obchodování s vlivem či praní špinavých peněz z výnosů z korupčních trestných činů.

může spočívat i v opatřeních, jako je například změna identity oznamovatele nebo jeho osobní ochranu.⁵⁷

Rada Evropy se otázkou *whistleblowingu* zabývala poměrně rozsáhle i po přijetí dvou výše zmíněných úmluv. Dalším dokumentem, vzniklým na její půdě, byla Rezoluce Rady Evropy č. 1729 o ochraně oznamovatelů. Parlamentní shromáždění Rady Evropy v ní v roce 2010 vyzvalo členské státy k zajištění ochrany oznamovatelů ve svých právních řádech. Zmínilo v ní sérii odvrátitelných katastrof, které podnítily ve Velké Británii uzákonění ochrany *whistleblowerů* a dále podobnou legislativu účinnou již mnoho let ve Spojených státech Amerických, která přináší celkově uspokojivé výsledky. Zároveň vyzdvihlo, že většina členských států nemá komplexní zákonnou úpravu dané problematiky a potenciální oznamovatelé jsou tak často odrazeni obavou z odvetných opatření a nedostatkem zákonné ochrany.

V článku 6 Rezoluce jsou formulovány základní principy, které by měly být ve vnitrostátních úpravách obsaženy. Společně se široce pojatou definicí chráněného oznamování vyjmenovává článek oblasti, ve kterých by měla být oznamovatelům v každém ze členských států zajištěna právní ochrana. Je sem zařazena oblast pracovního práva, trestního a mediálního práva a dále zakotvení antikorupčních opatření, předpokládaných Občanskoprávní úmluvou o korupci. Legislativa by měla pokrývat ochranu jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru, nevyjímaje příslušníky ozbrojených a informačních služeb. Upřednostňovány jsou rovněž primárně interní způsoby oznamování, jsou-li možné. Článek se zabývá i dobrou vírou oznamovatelů a okrajově i procesním postupem oznamování.⁵⁸

Následně po vydání výše uvedené Rezoluce přijal dne 30. dubna 2014 Výbor ministrů Rady Evropy doporučení č. CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů. V něm mimo jiné vytvořil seznam 29ti principů, ve kterých v reakci na dříve vydanou Rezoluci definuje některé stěžejní pojmy a upřesňuje některé zásady a otázky týkající se zakotvení vhodného právního rámce na ochranu oznamovatelů.⁵⁹

⁵⁷ Důvodová zpráva k Trestněprávní úmluvě proti korupci. [online] [cit. 30. 9. 2018] K dispozici zde: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ce44> .

⁵⁸ Resolution 1729 (2010) Final version. Parliamentary Assembly. Council of Europe. [online] [cit. 03. 10. 2018] K dispozici zde: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en#> .

⁵⁹ Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers. Committee of Ministers. Council of Europe. [online] [cit. 03. 10. 2018] K dispozici zde: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5 .

Na závěr je potřeba dodat, že ačkoli Rada Evropy patří mezi nejvýznamnější a nejuznávanější mezinárodní organizace, která se navíc otázce *whistleblowingu* aktivně věnuje, jsou dokumenty jí vydávané převážně součástí tzv. *soft law*, čili nejsou pro členské státy právně závazné a tudíž ani vymahatelné. Vyjma např. Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, jakožto závazné mezinárodní smlouvy, slouží spíše jako doporučení či návod pro jednotlivé státy.

2.3.1. Rozhodovací činnost ESLP

Ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) se v praxi promítají i do pracovněprávních vztahů a obecně lze konstatovat, že za určitých podmínek mohou zaměstnancům sloužit jako ochrana před ukončením pracovního poměru. V čl. 10 EÚLP je každému garantováno právo na svobodu projevu, další ustanovení zahrnují například zákaz nucených prací, zákaz diskriminace nebo svobodu shromažďování a sdružování. Judikatura Evropského soudu pro Lidská práva (dále jen „ESLP“) zasahuje i do oblasti pracovního práva, zajišťuje jeho dynamickou interpretaci a zanáší do něj vnější perspektivu. K problematice *whistleblowingu* se ESLP vyjadřuje zhruba posledních 10 let.⁶⁰ Soud již rozhodl v případech mnoha stěžovatelů z různých států, ať už v jejich prospěch, či nikoliv, jako tzv. *leading case* v této otázce je však považována kauza *Guja proti Moldavsku*.

V této kauze ESLP řešil případ zaměstnance moldavské generální prokuratury, Iacuba Guji, který byl propuštěn z práce poté, co postoupil médiím dopis, ve kterém zástupce mluvčího moldavského parlamentu vyvíjel nátlak na generální prokuraturu s cílem zastavit trestní stíhání čtyř policejních důstojníků. Po vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků podal tento zaměstnanec stížnost k ESLP, ve které výslovně uvedl, že se v daném případě jedná o *whistleblowing* a porušení čl. 10 EÚLP. Stěžovatel argumentoval tím, že neměl možnost interního oznámení skutečností, a to vzhledem k chybějící právní úpravě *whistleblowingu* v Moldavsku a i vzhledem k tomu, že podávat interní oznámení generálnímu prokurátorovi, který sám podléhal politickému nátlaku, by nemělo smysl. Dále stěžovatel uvedl, že jednal v dobré víře, že trestní stíhání čtyř policejních důstojníků bylo skutečně zastaveno na základě zásahu generálního prokurátora a že jednal v souladu s moldavskou antikorupční politikou.

⁶⁰ SCHEU, H. CH., Problematika tzv. *whistleblowingu* z pohledu evropské ochrany lidských práv in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 20-23.

Velký senát ESLP tak dostal poprvé příležitost vyjádřit se k otázce *whistleblowingu*. Ve svém rozsudku připomenul, že zaměstnanec má povinnost loajality a diskrétnosti ke svému zaměstnavateli, a to obzvláště v případě státních zaměstnanců, nicméně za určitých podmínek má být oznamovatel nezákonných praktik na pracovišti pod právní ochranou. Oporu pro své zdůvodnění našel soud i v důvodové zprávě k Občanskoprávní úmluvě o korupci, jakožto dokumentu přijatém Radou Evropy, podle kterého má být role zaměstnanců a kolegů korupčníků významná. V tomto stěžejním rozsudku Senát dále stanovil 6 relevantních bodů pro posouzení otázky, zda-li oznamovatel požívá ochranu podle článku 10 EÚLP. Při jejich aplikaci na kauzu *Guja* dospěl k závěru, že svoboda projevu stěžovatele byla v daném případě opravdu porušena.

Těchto 6 podmínek, které v obecné rovině stanovil Velký senát při rozhodování v kauze *Guja*, má být splněno kumulativně, jak ESLP v rozsudku naznačil a patří mezi ně:

- Zaměstnanec má v první řadě využít interní nástroje pro ozámení
- Oznámení musí být ve veřejném zájmu
- Oznamované informace musí být autentické, podložené a spolehlivé
- Relevantní je i výše škody, která vznikla na straně orgánu veřejné moci
- Motivace oznamovatele, dobrá víra
- Charakter sankce, která byla oznamovateli uložena⁶¹

Podle Scheue však stojí tento model, vypracovaný ESPL v případě *Guja*, na chatrných nohou, a to jak vzhledem k požadavku kumulativního splnění všech šesti aspektů pro možnost ochrany oznamovatele, tak i k některým požadavkům samotným. Dle Velkého senátu by se například mělo dostat právní ochrany pouze oznamovatelům stíženým nepřiměřenou sankcí, a jak ukázaly jiné případy whistleblowerů před ESLP, i požadavek spolehlivosti informace je poněkud vágním pojmem. Navíc celkově sice ESLP v kauze *Guja* zformuloval jednotný model pro posuzování případů *whistleblowingu*, nicméně při řešení dalších stížností oznamovatelů z různých států neusiloval o zachování kontinuity ve vztahu k tomuto případu, ani se tento model nesnažil nahradit jiným přístupem a jednotlivé argumentace soudu působí spíše jako slepenec, než jako systémový přístup.

Například v kauze *Sosinowska proti Polsku* z roku 2011, ve které šlo o propuštěnou lékařku, která se velmi kriticky vyjadřovala o své nadřízené kolegyni i před pacienty a v jejímž případě ESLP konstatoval, že čl. 10 EÚLP byl porušen, se soud ovšem při řešení případu vyhnul otázce

⁶¹ *Ibid*, Str. 24-26.

autentičnosti oznámení. Rovněž osobní averze lékařky proti nadřízené, a tak i silná osobní motivace oznámení nevyloučila status legitimního oznamovatele.

Průběžná judikatura ESLP pak ukázala, že ochrana oznamovatelů může jen těžko stát na mechanické aplikaci pevného počtu kritérií, ale vždy je potřeba posoudit konkrétní okolnosti případu a přiměřenost zásahu do svobody projevu jednotlivce.⁶²

V kapitole o rozhodovací činnosti ESLP je nutné zmínit, že dalším neopomenutelným rozhodnutím v případě *whistleblowingu* je kauza *Heinisch*, která je podrobněji popsána v podkapitole 2.5.1.

2.4. Další organizace zabývající se *whistleblowingem*

Všechny výše zmíněné organizace patří mezi hlavní aktéry na poli mezinárodní spolupráce a sdružování. S vysokým počtem členských států a jejich aktivní činností lze říci, že disponují i nezanedbatelným vlivem. Problematikou *whistleblowingu* a nedostatečné ochrany oznamovatelů se však zabývá i mnoho dalších organizací, ať už regionálních, nebo jiných mezinárodních i národních organizací, které sice nedosahují takového celosvětového či celoevropského významu, ale i jejich přínos na tomto poli může být podstatný.

Příkladem významné regionální organizace, která ve svých aktivitách také zahrnuje i ochranu oznamovatelů, je Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj – zkratkou „OECD“⁶³. Za dobu její téměř šedesátileté existence vydala již několik dokumentů, ve kterých se objevila i otázka *whistleblowingu*. Mezi nejvýznamnější můžeme zařadit Úmluvu o boji s podplácením veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích, jakožto jeden z významných mezinárodních nástrojů v boji proti korupci. Úmluva vstoupila v platnost v roce 1999, pro ČR s účinností k roku 2000.⁶⁴ OECD dodržování Úmluvy pravidelně monitoruje. V roce 2009 bylo vydáno Doporučení rady OECD k dalšímu boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích, kde je doporučeno přijetí vhodných opatření vedoucích k ochraně zaměstnanců soukromého i veřejného sektoru, kteří v dobré víře oznámili

⁶² *Ibid*, s. 34-36.

⁶³ Organisation for Economic Co-operation and Development, založena roku 1961, sdružující 36 zemí.

⁶⁴ Český text úmluvy k dispozici zde: https://www.mzv.cz/public/c3/84/60/755902_664263_webMZV252000.pdf.

podezření na podplácení zahraničních činitelů v mezinárodních obchodních transakcích.⁶⁵ Jako součást tohoto doporučení bylo přijato v roce 2010 i Doporučení dobré praxe o vnitřní kontrole, etických zásadách a compliance, které se ve svém článku 4 a 11 zabývá potřebou interních mechanismů oznamování.⁶⁶ Tyto dokumenty, i když staršího data, můžeme řadit k těm nejvýznamnějším z pera OECD. Organizace se však problematikou ochrany oznamovatelů aktivně zabývá a zabývala i v nedávné minulosti. Kromě pořádání různých mezinárodních konferencí s touto tematikou a spolupráci s ostatními světovými organizacemi, vydává OECD i různé příručky, reporty a analýzy týkající se *whistleblowingu* a úrovně ochrany oznamovatelů.

Další významnou organizací, která mezi své aktivity zařadila i investigativní a analytickou činnost v oblasti *whistleblowingu* a korupce je Transparency International. Tato organizace na svém webu udává, že „1/3 všech případů podvodného jednání je odhalena díky whistleblowerům, což je více než odhalí auditoři, policie nebo odbory interní kontroly dohromady“. Společně s širokým celosvětovým monitoringem úrovně ochrany oznamovatelů a snahou o prosazování antikorupčních zákonů se tato organizace věnuje i osvětě veřejnosti a v roce 2013 v ČR spustila tzv. „web pro whistleblowery“, kde potenciální oznamovatelé najdou informace a kontakty na právní pomoc v rámci organizace.⁶⁷

I členové skupiny G20 zařadili *whistleblowing* do svých Antikorupčních akčních plánů, vyzvali státy k implementaci opatření stanovených v OSN Úmluvě proti korupci a uznali, že ochrana oznamovatelů zasluhuje zvláštní pozornost.⁶⁸

Že je *whistleblowing*, zejména v souvislosti s korupcí, problémem celosvětového významu, dokládají i další mezinárodní dokumenty z různých světadílů. Příkladem může být Úmluva Africké unie o prevenci korupce a boji proti ní, která se v článku 5, bodě 6 a 7 zabývá opatřeními, které se členské státy zavazují přijmout. Hovoří o přijetí takových opatření, která občanům zajistí

⁶⁵ Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Rada OECD. [online] [cit. 06. 10. 2018] K dispozici zde: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf> .

⁶⁶ Doporučení dobré praxe o vnitřní kontrole, etických zásadách a compliance. Rada OECD. [online] [cit. 06. 10. 2018] K dispozici zde: https://www.spcr.cz/images/MO/OECD_doporuzeni_dobre_praxe.pdf .

⁶⁷ Webové stránky Transparency International určené potenciálním oznamovatelům, aneb „web pro whistleblowery“, k dispozici zde: <http://www.zapiskej.cz/> .

⁶⁸ G20 Antikorupční akční plán na roky 2017-2018 vyzývá státy, které tak ještě neučinily, k implementaci opatření z OSN Úmluvy proti korupci a je k dispozici zde: <https://www.mofa.go.jp/files/000185882.pdf>. Předcházející antikorupční akční plány, tj. na roky 2013-2014 a 2015-2016 výslovně zmiňují ochranu oznamovatelů a rovněž vybízí státy k implementaci ochranných opatření pro oznamovatele v dobré víře do svých zákonů.

možnost oznámení korupčních praktik bez strachu z odvetných opatření a také o přijetí vhodné legislativy, která zajistí potrestání osob, které učiní oznámení ve zlé víře.⁶⁹

2.5. Úprava whistleblowingu v Německé spolkové republice

Ani v Německé spolkové republice v současné době neexistuje ucelený samostatný zákon poskytující ochranu oznamovatelům trestných činů. Potřeba komplexního zvláštního zákona je však v posledních letech častým předmětem diskuzí na politické úrovni a to i proto, že dle studií prováděných organizací Transparency International Deutschland je míra ochrany oznamovatelů trestných činů v Německu pod hranicí průměrné ochrany v jiných státech příslušejících ke světovému společenství G20.⁷⁰

Doposud byly všechny legislativní iniciativy cílící ke změně stávajícího statutu podprůměrné ochrany neúspěšné. V roce 2013 předložily 3 hlavní Německé opoziční strany své návrhy zákona Parlamentu, po několika projednáních však parlament všechny tři návrhy zamítnul.⁷¹

Stávající právní úprava *whistleblowingu* v Německu je nesystematická a velmi omezená. Dílčí ustanovení dotýkající se oznamování trestných činů nalezneme v právu občanském a pracovním, částečně upravuje problematiku *whistleblowingu* i Zákon o postavení úředníků zemí⁷² a Zákon o spolkových úřednících⁷³, které shodně prolamují obecnou povinnost mlčenlivosti v situacích, kdy by bylo možné podat trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestného činu korupce na nadřízeného úředníka. Státním úředníkům je tedy uložena zvláštní informační povinnost týkající se korupčních TČ upravených v § 331 až § 337 německého trestního zákona, a to nad rámec obecné oznamovací povinnosti, do které spadají jen TČ stanovené v § 138 trestního zákona. V Německu se tato obecná oznamovací povinnost týká pouze povinnosti přikazít trestný čin u TČ

⁶⁹ Úmluva Africké unie o prevenci korupce a boji proti ní. Africká Unie. [online] [cit. 10. 10. 2018] Dostupné z: https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf.

⁷⁰ GROSS, N., a PLATZER, M., Whistleblowing: Keine Klarheit beim Umgang mit Informationen und Daten, NZA. 2017, Heft 17, s. 1097.

⁷¹ WORTH, M., Whistleblowing in Europe: Legal protections for the whistleblowers in EU, Transparency International, 2013, s. 47.

⁷² Srov. § 37 odst. 2 BeamStG.

⁷³ Srov. § 67 odst. 2 BBG.

v § 138 trestního zákona, v ostatních případech jde dle německé úpravy pouze o právo informovat o trestném činu, nikoli o povinnost.⁷⁴ Dalším ustanovením, které se v německém právu v jistém smyslu vztahuje k roztržité úpravě *whistleblowingu* je § 91 odst. 2 Zákona o akcích, který ukládá správním radám obchodních společností povinnost zřídit kontrolní systém odhalující i případné nezákonné jednání osob v korporaci či nadřízených pracovníků.⁷⁵

Podle § 241 odst. 2 a § 242 německého občanského zákoníku jsou zaměstnanci povinni vykazovat ohleduplnost k obchodním zájmům zaměstnavatele⁷⁶, stejně jako přispívat k ochraně těchto zájmů a jeho obchodního tajemství.⁷⁷ Stejně jako v České republice tedy lze z platné právní úpravy vyvozovat požadavek loajality k zaměstnavateli. Zda-li může být zaměstnanec odpovědný za veřejné oznámení různých nekalých praktik zaměstnavatele pak záleží ve velké míře i na jeho individuální pracovní smlouvě se zaměstnavatelem a na povinnostech v ní uložených. V případě porušení povinností může *whistleblower* čelit závažným následkům, jako je povinnost náhrady vzniklé škody nebo ukončení pracovního poměru.⁷⁸ Na druhé straně může však aplikace těchto opatření znamenat zásah či porušení ústavně, případně i mezinárodně zaručených práv oznamovatele. Z tohoto důvodu a zejména pak z důvodu absence ucelené právní regulace a mezer v právu pracovním jsou pak soudní řízení v těchto otázkách jakýmsi všeobecným balancováním mezi protichůdnými zájmy stran případ od případu.⁷⁹ Na jedné straně stojí povinnost loajality zaměstnance k zaměstnavateli a výše zmíněné povinnosti uložené mu občanským zákoníkem, případně pracovní smlouvou⁸⁰ a na druhé straně právo na svobodu slova, zaručené čl. 5, odst. 1 německé ústavy⁸¹ a současně i právem mezinárodním⁸². Německá ústava pak kromě práva na

⁷⁴ Srov. § 138, § 331- § 337 StGB.

⁷⁵ Srov. § 91 odst. 2 AktG.

⁷⁶ K tomu i judikát BAG (Německý spolkový pracovní soud) z 3. 7. 2003 – 2 AZR 235/02. K dispozici zde: https://www.jurion.de/urteile/bag/2003-07-03/2-azr-235_02/ .

⁷⁷ Srov. § 241 odst. 2, § 242 BGB a také SCHEMEL, A., RUHMANNSEDER, F., WITZIGMANN, T. *Hinweisgebersysteme. Implementierung in Unternehmen*. C. F. Müller, 2012, s. 115.

⁷⁸ SCHMITT, L., Whistleblowing revisited -Anpassungs- und Regelungsbedarf im deutschen Recht, RdA. 2017, Heft 6, s. 365 - 366.

⁷⁹ GROSS, N., a PLATZER, M., Whistleblowing: Keine Klarheit beim Umgang mit Informationen und Daten, NZA. 2017, Heft 17, s. 1097.

⁸⁰ SCHMITT, L., Whistleblowing – Verpfeifen des Arbeitgebers. Kovac, 2003, s. 108.

⁸¹ Srov. čl. 5 odst. 1 GG.

⁸² Např. čl. 10 EÚLP.

svobodu jednání, svědomí a svobodu informací zakotvuje i petiční právo v čl. 17,⁸³ čili právo obracet se se stížnostmi na příslušné orgány a zároveň možnost oznámení spáchání TČ státnímu zastupitelství. Dalším ustanovením v občanském zákoníku, poskytujícím ochranu pracovněprávnímu vztahu zaměstnance je § 216a,⁸⁴ který zakazuje disciplinární potrestání zaměstnance z důvodu výkonu jeho práva přípustným způsobem. I přes tyto rozpory však platí, že nikdo nemůže nést nepříznivé právní následky za oznámení jednání, pokud je to jeho povinnost stanovená zákonem případně pracovní smlouvou.

V Německé spolkové republice tak prakticky ochrana *whistleblowerů* náleží primárně do rukou soudů, jejichž rozsudky ale převážně ukazují, že soudy mají tendenci vyzdvihovat spíše zájmy zaměstnavatelů, včetně zákonem stanovené povinnosti loajality zaměstnanců k zaměstnavatelům. Díky množství nesourodých předpisů a principů, různě vykládaných soudy, je tak pro případné oznamovatele nelehkým úkolem předvídat případné dopady jejich snahy o odkrytí nekalých praktik. Další výzvou je také důkazní břemeno na straně zaměstnance, který musí prokázat vznik škody pramenící z odvetného jednání zaměstnavatele. V soukromém sektoru tak převážně platí, že oznamovatelé by měli o svých zjištěních informovat nejdříve své zaměstnavatele, vyčkat na jejich reakci a až poté se případně obracet na úřední činitele.⁸⁵ I v případě dodržení tohoto postupu se však může stát, že oznamovatel bude čelit šikanóznímu jednání ze strany zaměstnavatele a zastání se mu nedostane ani u německých soudů, tak jako např. v níže rozebraném případě Heinisch.

Závěrem této podkapitoly je vhodné zmínit, že zajímavým opatřením je oficiální elektronický systém sloužící k anonymnímu oznamování korupce a jiné hospodářské kriminality, který zavedl Zemský kriminální úřad v Dolním Sasku. Systém znemožňuje dohledání osoby oznamovatele i místa oznámení, ale oznamovateli je přiděleno heslo pro vstup do systému a zvláštní poštovní schránka, takže může pokračovat v anonymní komunikaci a pomoci tak objasnit potřebné okolnosti a přispět ke zdárnému vyřešení případu.⁸⁶ Za jistou obdobu tohoto systému v České republice lze považovat systém oznamování zřízený nařízením vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních

⁸³ Srov. čl. 17 GG.

⁸⁴ § 216a BGB.

⁸⁵ WORTH, M, Whistleblowing in Europe: Legal protections for the whistleblowers in EU, Transparency International, 2013, s. 47.

⁸⁶ Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů). Analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR. Kolektiv autorů Oživení o. s. 2011. [online]. [cit. 04. 09. 2018]. K dispozici zde: <https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2013/08/ochrana-oznamovatelu-whistlebloweru-analyza-oziveni.pdf> str. 30.

souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, který bude zmíněn v další kapitole.

2.5.1. Vybrané případy whistleblowingu v SRN

Téma *whistleblowingu* není v Německu předmětem diskuzí pouze odborných, ale obecné sociální povědomí o této problematice se zvyšuje společně s proběhlými kauzami, zejména pak s případem *Heinisch*, který skončil až rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva z roku 2011.⁸⁷

Brigitte Heinisch byla sestrou v Berlínském domě s pečovatelskou službou, která veřejně upozornila především na personální nedostatky v daném zařízení, kdy na některých nočních službách byly přítomny 3 zdravotní sestry na zhruba 160 pacientů, vyžadujících v zásadě nepřetržitý dohled. Paní Heinisch upozornila na tento problém i na jiné nedostatky nejdříve vedení společnosti, což je postup, který se obecně zejména v Německu vyžaduje. Nicméně když její oznámení zůstalo bez odezvy, situace v pečovatelském domě se nelepšila a klienti byli nadále ohrožováni nedostatečnou péčí, podala paní Heinisch proti společnosti Vivantes trestní oznámení. Trestní stíhání však bylo zastaveno a paní Heinisch dostala výpověď z pracovního poměru. Výpověď byla odůvodněna „zdravotními důvody“. Poté, co situace nebyla vyřešena ani interní cestou, ani cestou trestního stíhání, rozhodla se paní Heinisch distribuovat na veřejnosti letáčky, ve kterých informovala o zastrašovacích praktikách svého zaměstnavatele. Reakcí bylo okamžité ukončení pracovního poměru. Následně podala Brigitte Heinisch žalobu k soudu pro pracovní záležitosti, která byla v prvoinstančním rozhodnutí úspěšná a soud zde shledal distribuci letáků i jejich obsah v souladu se svobodou projevu. Rozsudek byl poté ale zrušen nadřízeným soudem, který legitimním důvodem pro okamžité ukončení pracovního poměru s paní Heinisch shledával již samotné podání trestního oznámení na zaměstnavatele, které se ukázalo jako nepodložené. Neúspěšné bylo i následné dovolání a ústavní stížnost. Příklad byl uzavřen po sedmi letech až Evropským soudem pro lidská práva⁸⁸, který jednomyslně judikoval, že došlo k porušení čl. 10

⁸⁷ GROSS, N., a PLATZER, M., Whistleblowing: Keine Klarheit beim Umgang mit Informationen und Daten, NZA. 2017, Heft 17, s. 1098.

⁸⁸ V porovnání s výše zmíněným rozhodnutím ESLP v kauze *Guja proti Moldavsku* se kauza *Heinisch* vyznačuje některými odlišnostmi. V první řadě, Brigitte Heinisch zjištěné nedostatky v zařízení oznámila nejprve interně a její oznámení tak bylo před podáním trestního oznámení nejprve předmětem vnitřního prošetření a poté i kontroly zdravotními pojišťovnami. Zároveň také paní Heinisch nebyla státní zaměstnankyní a nevztahoval se

Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a přiznal Brigitte Heinisch zadostiučinění ve výši 15 tis. EUR.⁸⁹

Mezi další veřejně známé německé *whistleblowery* patří například Rudolf Schmenger a Frank Wehrheim, finanční vyšetřovatelé finančního úřadu ve Frankfurtu, kteří byli veřejně pomluveni, z neopodstatněných důvodů disciplinárně potrestáni a v případě Rudolfa Schmengera dokonce na základě účelového posudku o zdravotní nezpůsobilosti propuštěni, když podkryli protiprávní jednání německých Commerzbank a Deutscherbank, které svým prominentním klientům napomáhaly k daňovým únikům a k neoprávněným převodům kapitálu do Švýcarska a jiných zemí.⁹⁰

O veřejné prospěšnosti oznámení některých *whistleblowerů* mluví více než jasně i případ německého jaderného fyzika Dr. Rainera Moormanna, který upozornil na to, že jaderný reaktor v jaderné elektrárně ve městě Julich je dlouhodobě nezabezpečený proti nadměrnému zvýšení teploty a navíc i předložil důkazy usvědčující jadernou elektrárnu z úmyslného falšování hodnot v systému kontrol. V důsledku Moormannova oznámení se započalo s vyšetřováním, které odhalilo, že jaderná elektrárna jen těsně unikla jaderné havárii, jejíž dopady na životní prostředí a životy a zdraví lidí by byly srovnatelné s jadernou havárií v elektrárně Fukušima. Dle Dr. Moormanna i přesto již došlo ke kontaminaci okolní půdy a vody, kterou však společnost provozující jadernou elektrárnu označila za „běžnou, životy lidí i životní prostředí nikterak ohrožující nehodu“. Dr. Moormann byl následně přeložen na nižší pracovní pozici a bylo mu sníženo jeho platové ohodnocení, jelikož pravidla elektrárny nařizovaly veškeré problémy řešit vždy pouze interně.⁹¹

V souvislosti s tímto pravidlem lze pro zajímavost odbočit od německé úpravy a dostat se až k 1. dodatku Ústavy Spojených států Amerických. Ten je pojímán, mimo jiné, jako ústavní ochrana individuálního práva na svobodu projevu. S případem Dr. Moormanna přímo nikterak nesouvisí,

tak na ní požadavek přísnějšího režimu loyality, který je po státních zaměstnancích vyžadován dle Evropského soudu pro lidská práva. SCHEU, H. CH., Problematika tzv. whistleblowingu z pohledu evropské ochrany lidských práv in PICHRT, J. (ed.) Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2013, str. 27.

⁸⁹ Heinisch proti Německu, rozsudek ze dne 21. 7. 2011, stížnost č. 28274/08, ECHR 2011. K dispozici zde: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-105777"\]} .](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

⁹⁰ Dostupné z: http://www.e-aktuell/09-05-09_WhistleblowerPreis.pdf-v-akademie-boll.de/fileadmin/res/otg/ .

⁹¹ Dostupné z: https://vdw-ev.de/wp-content/uploads/2016/07/begruendung_whistleblower_moormann_de.pdf .

nicméně pravidlo pro interní oznamování, které bylo v jeho případě stanovené zaměstnavatelem, nás k němu přivádí.

Je důležité zmínit, že 1. dodatek nepředstavuje obecnou ochranu před odvetnými praktikami zaměstnavatelů v soukromém sektoru, nýbrž spíše ústavní ochranu zaměstnanců ve veřejných orgánech nehledě na to, zda by jejich vyjádření byla pod ochranou běžných zákonných ustanovení. Judikaturou Nejvyššího soudu byla stanovena nezbytná kritéria pro požívání ústavní ochrany podle 1. dodatku. První kritérium spočívá v podmínce, že zaměstnanec činí určité vyjádření jakožto občan ve věci veřejného zájmu.

Druhá podmínka, vzdáleně související právě s případem Dr. Moormanna, byla stanovena v kauze Garcetti v. Ceballos. Takzvané „Garcetti rule“ spočívá v tom, že vyjádření zaměstnance nesmí být v souladu s oficiálními pravidly či povinnostmi uloženými mu zaměstnavatelem. To, že zaměstnanec je ústavně chráněn pouze v případě, že jeho projev je v rozporu s oficiální povinností, může vypadat poněkud zvláště a tato podmínka bývá také široce kritizována.

V daném případě šlo o zaměstnance prokuratury, který byl svým zaměstnavatelem pověřen, aby posoudil zákonnost příkazu k domovní prohlídce. Ten po prozkoumání okolností předložil svému nadřízenému oficiální zprávu, ve které doporučoval zrušení daného příkazu a popisoval zde klamavé praktiky při postupech k získání tohoto příkazu. Následně byl zaměstnanec postižen určitými odvetnými opatřeními a Nejvyšší soud zkoumal, zda-li došlo k porušení 1. dodatku Ústavy.

Zajímavá je právě argumentace soudu, který judikoval, že vyjádření zaměstnance bylo v rámci jeho pracovní náplně a povinnosti uložené mu zaměstnavatelem. Disciplinární potrestání zaměstnance vyplývající z jeho pracovní odpovědnosti nepožívá ochrany dle 1. dodatku Ústavy. Zdůvodněním je fakt, že po zaměstnancích je často v rámci jejich pracovněprávního vztahu vyžadováno, aby podávali určité písemné či slovní výstupy, které jsou součástí jejich pracovních povinností. Není smyslem 1. dodatku, aby zaměstnavatele zbavoval možnosti hodnotit takovéto výstupy svých zaměstnanců.⁹²

Z výše uvedených několika příkladů německých *whistleblowerů* je patrné, že veřejné oznámení nekalého jednání, i když na první pohled vedoucího k zamezení tohoto škodlivého jednání či ochraně společnosti, bylo vždy příčinou zásahu do pracovněprávního vztahu oznamovatele, a to

⁹² DAVIDSON, S., *First Amendment Issues Related to Whistleblowing and Leaking*, In PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 93-96.

od snížení platového ohodnocení až po ukončení pracovního poměru. Ve všech třech výše jmenovaných případech mohla být sice *whistleblowerům* jakousi cenou útěchy udělená německá cena „Whistleblowerpreis“, neboli „Cena pro whistleblower“, udělovaná Právníkem sdružením IALANA a sdružením VDW, nicméně je zřejmé, že právní ochrana pracovněprávních vztahů oznamovatelů je opravdu nedostatečná a udělením ceny soukromou organizací, které se navíc dostane pouze zlomku z nich, nelze kompenzovat chybějící právní ochranu těchto osob. Judikatura německých soudů se navíc obecně spíše přiklání na stranu zaměstnavatelů, kterým přiznává právo na ukončení pracovního poměru se zaměstnavatelem z důvodu porušení loajality.

3. Právní úprava whistleblowingu v České republice

Jak již bylo zmíněno výše, v České republice v současné době není zvláštní zákon upravující komplexně problematiku chráněného oznamování. V českém právním řádu ale nalezneme jednotlivá ustanovení, které na tuto problematiku dopadají. Dle Morávka je *whistleblowing* dokonce jev s takovým průřezovým charakterem, že s různou intenzitou může zasahovat do všech oblastí práva.⁹³ Normy, které mohou sloužit jako východisko pro ochranu oznamovatelů, se nachází již na ústavní úrovni. Další ustanovení, která sice nelze v pravém slova smyslu označit za úpravu *whistleblowingu*, ale jejich účelem je také buď ochrana osob před odvetnými opatřeními, nebo určitá prevence nežádoucích jednání či jejich postih, obsahují zákoník práce, trestní zákoník, trestní řád a správní řád. Oblastí, ve které se Česká republika již dočkala speciální úpravy *whistleblowingu*, je oblast bankovníctví a oblast služebních vztahů dle zákona o státní službě. Další normy, které mají souvislost s oznamováním nekalého jednání, nalezneme v zákoně o inspekci práce, tiskovém zákoně⁹⁴ nebo zákoně o televizním a rozhlasovém vysílání⁹⁵. Vzhledem k obvyklému rozsahu práce však nebudou tyto normy, dopadající na otázku *whistleblowingu* s nižší intenzitou, v této kapitole podrobněji rozebírány.

3.1. Ústavní úroveň

Na úvod kapitoly zabývající se úpravou *whistleblowingu* v českém právním řádu je vhodné věnovat pozornost právu ústavnímu, které v mnoha směrech ovlivňuje základní úpravy v oblasti práva jak pracovního, tak i veškerých dalších právních odvětví.

Východiska pro úpravu *whistleblowingu* nalezneme v Ústavě České republiky a v Listině základních práv a svobod (dále jen „LZPS“ nebo „Listina“). Obě tyto normy shodně proklamují zásadu legální licence, čili že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.⁹⁶ Tuto zásadu doplňuje jak čl. 3 odst. 3 LZPS, který stanoví, že

⁹³ Pět otázek pro Jakuba Morávka. Právní prostor. 18. 3. 2015 [online]. [cit. 17. 11. 2018]. K dispozici zde: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/pet-otazek-pro-jakuba-moravka>.

⁹⁴ Zákon č. 46/2000 Sb, o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů.

⁹⁵ Zákon č. 231/2001 Sb, o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

⁹⁶ Článek 2 odst. 4 Ústavy a článek 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

„nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod“, tak čl. 4 odst. 2 LZPS, stanovující, že „meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pou ze zákonem.“⁹⁷ Z toho lze vyvodit, že jelikož český právní řád neobsahuje obecný zákaz učinění oznámení o zjištěných nekalých praktikách, naopak je na místě zmínit obecnou prevenční povinnost obsaženou konkrétně v § 2900 občanského zákoníku⁹⁸, nemůže být oznamovatel stížen újmou pouze za toto oznámení.

Listina základních práv a svobod obsahuje dále řadu ustanovení, které lze v širším smyslu vztáhnout na problematiku *whistleblowingu*. Příkladem je čl. 11 Listiny – právo vlastnit majetek a s tím i související povinnost využívat jej tak, aby nedocházelo k rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Toto ustanovení lze dát do souvislosti s interními systémy oznamování, jakožto vhodným způsobem ochrany majetku. Dále lze zmínit také článek 18 Listiny - právo obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného zájmu. V neposlední řadě lze uvést i čl. 28 Listiny – právo zaměstnanců na uspokojivé pracovní podmínky.

Mezi významná základní práva zaručená Listinou základních práv a svobod, která souvisejí s problematikou oznamování, patří i osobnostní práva v čl. 10 odst. 1 LZPS – právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a ochranu jména. Osobnostní práva deklarovaná Listinou dále rozvádí Občanský zákoník a doplňkovou ochranu osobnosti nalezneme i v tiskovém zákoně, zákoně o rozhlasovém a televizním vysílání a v neposlední řadě i v zákoně o ochraně osobních údajů.

Jelikož některá učiněná oznámení mohou být postavena na nepodložených skutečnostech, případně mohou představovat i určitý akt osobní msty nebo snahy o poškození osoby zaměstnavatele, budou ustanovení na ochranu osobnosti představovat právní základ ochrany pro zaměstnavatele a jiné osoby, jejichž jméno či dobrá pověst byly ohroženy vlivem takového oznámení. Zejména u obchodních korporací je ceněnou a nepadno získatelnou hodnotou tzv. „*Goodwill*“, kterou lze charakterizovat jako soubor kvalitativních a morálních prvků tvořící celkovou pověst právnické osoby. Tento nehmotný statek může být snadno pozbyt prostřednictvím jednání třetí osoby. Proto je potřeba v souvislosti s ustanoveními na ochranu oznamovatelů regulovat i případné zneužívání institutu *whistleblowingu*.

⁹⁷ Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁹⁸ Zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník.

Na opačné straně ochrany osobnosti stojí právo na svobodu projevu zaručené v čl. 17 LZPS. Nezřídka kdy se tyto základní práva také dostávají do vzájemné kolize a je na soudech, aby rozhodly, které z práv bylo v konkrétní situaci porušeno závažněji. Svoboda projevu bývá v případech *whistleblowerů* často pokládána na misku vah Evropským soudem pro lidská práva, přičemž právě svoboda projevu byla v několika případech uznána jako porušené právo, za což *whistleblowerovi* soud přiznal finanční zadostiučinění.⁹⁹

Naopak český Ústavní soud se svobodou projevu v případech *whistleblowingu* příliš nezabýval, příkladem budiž výše zmíněné nálezy ve věci zaměstnanců čističky odpadních vod, rozebrané v kapitole 1.3.¹⁰⁰ Svobodu projevu v rámci pracovněprávního vztahu nepodpořil ani ve svém nálezu z roku 2015.¹⁰¹ V daném případě šlo o situaci, kdy zaměstnanec zaslal email s poměrně nevhodně formulovaným obsahem o vadách výběrového řízení potencionálnímu obchodnímu partnerovi svého zaměstnavatele. Zaměstnavatel následně napadl žalobou u soudu obdrženou výpověď z pracovního poměru, kde se bránil mimo jiné odkazem na svobodu projevu. Obecné soudy hodnotily situaci tak, že pracovněprávní vztahy jsou charakteristické principem nadřazenosti zaměstnavatele a povinnosti loajality k němu.

Ke svobodě projevu zaujal Ústavní soud v daném nálezu toto stanovisko: „*Svoboda projevu, jak ji definuje Listina, je předně politickým právem a není právem absolutním. Jeho základním smyslem je umožnit každému beztrestně se kriticky vyjadřovat (...) Pracovněprávní vztahy jsou charakteristické principem nadřazenosti a podřízenosti, 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. (...) 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*

⁹⁹ Například ve výše zmíněném případě Heinisch proti Německu.

¹⁰⁰ V tomto nálezu Ústavní soud ale naopak podpořil čl. 18 LZPS, právo obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného zájmu.

¹⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3063/15.

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.“¹⁰²

3.2. Zákoník práce

Pracovněprávní vztahy, jak již bylo rozebráno v podkapitole 1.2., upravuje zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Zákoník práce stanovuje zaměstnancům v rámci pracovněprávních vztahů určitá práva a povinnosti, které se dotýkají problematiky *whistleblowingu*, stejně tak jako deklaruje některé ochranné prvky zaměstnancům, kteří se rozhodou oznámit nekalé praktiky na pracovišti.

Na straně povinností zaměstnanců stojí již výše zmíněná povinnost loajality a s ní související povinnost řádně hospodařit s prostředky a ochraňovat majetek zaměstnavatele. Tyto povinnosti jsou stanoveny prostřednictvím § 1a odst. 1 písm. d) zákoníku práce a § 301 písm. d) zákoníku práce.

Relevantním ustanovením je i prevenční povinnost zakotvená v § 249 zákoníku práce.¹⁰³ Tato povinnost zahrnuje jak obecný požadavek na chování zaměstnance v průběhu celého pracovního poměru tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku ani k bezdůvodnému obohacení, tak zvláštní oznamovací povinnost vůči nadřízenému zaměstnanci v případě, kdy vznik škody již reálně hrozí. V případech bezprostřední hrozby vzniku škody zaměstnavateli má zaměstnanec dokonce povinnost zakročit, nebránili mu v tom důležitá okolnost. V podstatě tak § 249 stanovuje povinnost interního oznámení skutečností v případě, kdy reálně hrozí vznik škody, nerozhodno, zda vznik škody hrozí zaměstnavateli či jiné osobě. Při nesplnění prevenční povinnosti pak zaměstnanec v případě vzniku škody odpovídá za tuto škodu, nebo se podílí na její náhradě

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Podobná úprava prevenční povinnosti, včetně oznamovací a zakročovací povinnosti, avšak mimo pracovněprávní vztahy, se nachází v § 2900 an. Zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

v rozsahu přiměřeném okolnostem případu, za podmínek stanovených v § 250 zákoníku práce,¹⁰⁴ u zvláštní oznamovací a zvláště zakročovací povinnosti pak dle § 251 zákoníku práce.¹⁰⁵

S přihlédnutím ke konkrétním okolnostem jednotlivých případů může porušením kterékoli z těchto povinností dojít k naplnění některého z výpovědních důvodů stanovených zákoníkem práce. V § 52 písm. g) zákoníku práce je zaměstnavateli dána možnost dát zaměstnanci výpověď, „*jsou-li u zaměstnance dány důvody, pro které by s ním zaměstnavatel mohl okamžitě zrušit pracovní poměr*“, nebo pro „*závažné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci*“.¹⁰⁶ Drápal toto v komentáři dále upřesňuje a uvádí, že zaměstnanec odpovídá za porušení těchto povinností i v době odpočinku. Takovéto porušení povinností, vyplývajících nejen z právních předpisů, ale i z pracovních řádů a smluv či pokynů vedoucího nadřízeného zaměstnance, je výpovědním důvodem podle § 52 písm. g) pouze v případě, že jej zaměstnanec zavinil alespoň z nevědomé nedbalosti. V případě méně závažného porušování povinnosti je výpovědní důvod naplněn pouze tehdy, dochází-li k takovému porušování soustavně, v přiměřené časové souvislosti a zaměstnanec byl na možnost výpovědi v posledních šesti měsících písemně upozorněn.¹⁰⁷

Pokud by zaměstnanec porušil výše uvedené povinnosti zvláště hrubým způsobem, je zaměstnavatel oprávněn s ním okamžitě zrušit pracovní poměr dle § 55 odst. 1. písm. b) zákoníku práce. Putna uvádí jako možný příklad právě porušení povinnosti zaměstnance střežit majetek zaměstnavatele a nejednat v rozporu s jeho oprávněnými zájmy [§ 301 písm. d)]. Daný výpovědní důvod by byl naplněn porušením tohoto ustanovení například krádeží majetku zaměstnavatele.¹⁰⁸

Je však nutné si uvědomit, že výpovědní důvody stanovené v zákoníku práce taxativním výčtem v § 52, případně v § 55, představují směrem k oznamovatelům – zaměstnancům ochranný prvek proti neopodstatněným odvetným opatřením zaměstnavatele. Pokud totiž zaměstnavatel

¹⁰⁴ Srov. § 250 odst. 1 ZPr: „*Zaměstnanec je povinen nahradit zaměstnavateli škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním*“.

¹⁰⁵ NOVOTNÝ, Z., § 249 [Povinnosti zaměstnance]. In: BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce: Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2015, str. 1019 - 1020.

¹⁰⁶ DRÁPAL, L., § 52 [Důvody výpovědi]. In: BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce: Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2015, str. 312.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ PUTNA, M., § 55 [Okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem]. In: BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce: Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2015, str. 360.

jednostranně ukončí pracovní poměr se zaměstnancem, avšak nebyl naplněn některý ze zákonem stanovených důvodů, může se zaměstnanec domáhat určení neplatnosti skončení pracovního poměru u soudu.

V kontextu oznámení učiněného zaměstnancem jsou významná i taková ustanovení zákoníku práce, která zaměstnavateli znemožňují takového zaměstnance trestat prostřednictvím různého znevýhodňování vůči ostatním zaměstnancům. „*Rovné zacházení se zaměstnanci a zákaz jejich diskriminace*“¹⁰⁹ řadí zákoník práce mezi základní zásady pracovněprávních vztahů v § 1a. Zásadu rovného zacházení společně se zákazem diskriminace rozvádí dále v § 16. Zde ukládá zaměstnavateli povinnost „*zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní a mzdové podmínky, o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání*“.¹¹⁰ V pracovněprávních vztazích zákoník práce zakazuje jakoukoli diskriminaci a dále v této otázce odkazuje na antidiskriminační zákon.¹¹¹

Mezi další odvetná opatření, které se zaměstnavatelé často snaží vůči „žalujícím“ zaměstnancům uplatnit, je převedení na jinou, nižší pozici. Převedení na jinou práci upravuje zákoník práce v § 41, kde stanovuje zákonné důvody, kdy má zaměstnavatel povinnost a kdy právo k převedení zaměstnance na jinou práci. Bělina v komentáři k tomuto ustanovení uvádí, že pokud převedením dojde ke změně pracovní smlouvy, je zaměstnavatel povinen vydat písemně zaměstnanci potvrzení o důvodu takového převedení a o době jeho trvání.¹¹² Zákoník práce také dále stanovuje taxativní výčet případů, při kterých zaměstnanci náleží při převedení na jinou práci doplatek k platu nebo ke mzdě, pokud je nižší než před převedením.¹¹³ V případech, ve kterých by převedení na jinou práci bylo neplatné a zaměstnanec by po dobu neplatného převedení nevykonával práci, by se jednalo o jiné překážky v práci na straně zaměstnavatele. Zaměstnanci by za toto období příslušela náhrady mzdy nebo platu ve výši průměrného výdělku.¹¹⁴

¹⁰⁹ Srov. § 1a písm. e) ZPr.

¹¹⁰ ŠTEFKO, M., § 16 [Rovné zacházení se zaměstnanci, zákaz diskriminace]. In: BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce: Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2015, str. 86.

¹¹¹ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů.

¹¹² BĚLINA, M., § 41 [Převedení na jinou práci]. In: BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce: Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2015, str. 251.

¹¹³ *Ibid*, str. 252.

¹¹⁴ Srov. § 208 ZPr.

Z výše uvedeného lze shrnout, že zákoník práce v současné době obsahuje ustanovení, která lze považovat za částečnou ochranu pro oznamovatele škodlivých jednání v pracovněprávních vztazích. Ta je spatřována zejména v ochraně zaměstnanců před nezákonnými výpověďmi a dále v ustanoveních zakazujících zaměstnavatelům nerovné zacházení a diskriminování jednotlivých zaměstnanců, což jsou právě častá odvetná opatření, se kterými se oznamovatelé mohou setkat. Do těchto ustanovení se promítá celková ochranná funkce pracovního práva směrem k zaměstnanci, jakožto slabší straně pracovněprávního vztahu. Dále zákoník práce zakotvuje v určitých situacích i povinnost interního oznamování.

Pro úplnost lze dodat, že na dodržování, kontrolu a také vynucování povinností zaměstnavatelů dohlíží také orgány inspekce práce dle zákona o inspekci práce.¹¹⁵ Tento zákon proto také z části dopadá na úpravu chráněného oznamování, a to zejména úpravou externího oznamování, spočívajícího v písemných podnětech osob směřovaných právě na externí subjekt – orgán inspekce práce.

3.3. Trestní zákoník a trestní řád

Vzhledem k tomu, že *whistleblowing* bývá nejčastěji dáván do souvislosti s oznamováním trestných činů, zejména trestného činu korupce, případně právě s odhalováním a prevencí závažných protiprávních jednání, nalezneme relevantní ustanovení také v trestním zákoníku,¹¹⁶ trestním řádu¹¹⁷ a zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob.¹¹⁸

Na úvod je vhodné zmínit, že nehledě na povinnost loajality obsahuje trestní zákoník v § 368 oznamovací povinnost u taxativního výčtu trestných činů. Jsou zde zařazeny i trestné činy jako přijetí úplatku, poplácení, zpronevěra nebo dotační podvod. Pokud se někdo hodnověrným způsobem dozví o spáchání některého z těchto trestných činů a neoznámí bezodkladně tuto skutečnost státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, dopouští se tím trestného činu s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody až na 3 roky.¹¹⁹ U ostatních trestných činů nevyjmenovaných

¹¹⁵ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

¹¹⁶ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

¹¹⁷ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

¹¹⁸ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

¹¹⁹ Srov. § 368 TZ.

v § 368 nechává trestní zákoník osobám prostor pro vlastní rozhodnutí, zda oznámení učinit, či nikoliv.

V praxi může také docházet k situaci, kdy se osoba rozhodne učinit oznámení a v reakci na to je na ní podáno trestní oznámení za trestný čin pomluvy dle § 184 TZ, nebo trestný čin křivého obvinění dle § 345 TZ. Pomluva je v trestním zákoníku definována jako jednání, kdy někdo „o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu“.¹²⁰ Předmětem ochrany je v tomto případě čest a dobrá pověst člověka. Předmětem útoku může být pouze jednotlivec, nikoli například instituce či právnická osoba. Pokud tedy oznamovatel poukáže na nekalé praktiky v obchodní korporaci nebo státním orgánu bez specifikace určitých osob, nemůže být naplněna skutková podstata trestného činu pomluvy. Pomluva je trestným činem, u kterého je vyžadován úmysl přímý. Musí se tak jednat o úmyslné sdělení nepravdivého údaje. Proto jak uvádí Šámal, „sdělení pravdivých skutečností, byť k němu došlo v úmyslu ohrozit vážnost jiného u spoluobčanů, není pomluvou“.¹²¹

Pro zajímavost lze doplnit, že v současné době se v poslanecké sněmovně projednává návrh novely tohoto ustanovení, a to i v reakci na výzvu ESLP k uvážení dekriminalizace tohoto trestného činu.¹²²

U trestného činu křivého obvinění dle § 345 trestního zákoníku se jedná, stejně jako u trestného činu pomluvy, o úmyslný trestný čin. Při posuzování viny pachatele proto nestačí dokázat, zda byl trestný čin, ze kterého byla osoba křivě obviněna, spáchán či nikoli, důležitý je pachatelův přímý úmysl obviňit jinou osobu nepravdivě.¹²³ V případech obou trestných činů tedy platí, že je-li oznamovatel vymezen jako osoba, která jednala v dobré víře, pak nemůže tyto skutkové podstaty naplnit.

Povinnost přijímat oznámení o trestných činech mají podle § 12 odst. 1 trestního řádu všechny orgány činné v trestním řízení. Trestní řád stanovuje v § 158 odst. 2 státním zástupcům a

¹²⁰ Srov. § 184 TZ.

¹²¹ ŠÁMAL, P., § 184 [Pomluva]. In: ŠÁMAL, P., et al. *Trestní zákoník. 2. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, str. 1826 - 1829.

¹²² Sněmovní tisk 39 - Novela z. - trestní zákoník. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [online]. [cit. 25. 11. 2018]. K dispozici zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=39> .

¹²³ ŠÁMAL, P. § 345 [Křivé obvinění]. In: ŠÁMAL, P., et al. *Trestní zákoník. 2. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, Str. 3236-3237.

policejním orgánům povinnost přijímat oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestných činů, kteří mají v této souvislosti, nad rámec § 12 odst. 1, další povinnosti, zejména věc co nejrychleji vyřizovat.¹²⁴ Pokud policejní orgány dojdou po prověření trestního oznámení k závěru, že trestný čin mohl být spáchán, musí poté učinit veškerá potřebná šetření k odhalení takového činu. Oznamovatel má právo být do měsíce vyrozuměn o učiněných opatřeních, pokud o to požádá.¹²⁵

Trestní právo také poskytuje zvláštní ochranu oznamovatelům, kteří se po podání trestního oznámení dostanou do pozice svědka. Nejedná se o ojedinělou situaci, jelikož svědek je, jak uvádí komentář trestního řádu, osoba, která svými smysly sama vnímala skutečnosti důležité pro trestní řízení.¹²⁶ Snadno lze vyvodit, že oznamovatel takové znaky ve většině případů skutečně naplní. Jelikož výpověď svědka je jedním z nejčastějších a nejvýznamějších důkazních prostředků v trestním řízení, ukládá trestní řád v § 97 povinnost svědčit.¹²⁷ Za určitých okolností má sice svědek právo odeprít výpověď, jedná se však spíše o ojedinělé případy. Většinou se tedy svědek musí na předvolání dostavit a svědčit, a to i v případech, kdy má obavu veřejně vypovídat.¹²⁸

Ustanovení § 55 odst. 2 trestního řádu umožňuje utajit totožnost i podobu svědka, nasvědčující okolnosti tomu, že svědku či jemu blízké osobě hrozí újma na zdraví nebo jiné vážné nebezpečí na jeho základních právech. Pod toto ustanovení spadá utajení jména, příjmení i podoby svědka.¹²⁹ Další ochranu a pomoc svědkovi zaručují ustanovení zákona o zvláštní ochraně svědka.¹³⁰ Tento zvláštní zákon obsahuje takové druhy ochrany, jako například přestěhování chráněné osoby včetně příslušníků její domácnosti, proto se dle tohoto zákona postupuje pouze v nejkrajnějších případech a tehdy, nelze-li ochrana svědka zajistit jinak.

Závěrem podkapitoly je v oblasti trestního práva na místě zmínit také compliance opatření zaváděná v obchodních společnostech. Po nabytí účinnosti zákona o trestní odpovědnosti

¹²⁴ ŠÁMAL, P., RŮŽIČKA, M., § 158 [Přijímání a prověřování oznámení a jiných podnětů]. In: ŠÁMAL, P. et al. *Trestní řád. 7. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, str. 1932.

¹²⁵ Srov. § 12 odst. 1 TŘ a § 158 odst. 2 TŘ.

¹²⁶ PÚRY, F., § 97 [Povinnost svědčit]. In: ŠÁMAL, P. et al. *Trestní řád. 7. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, str. 1431.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Srov. § 100 TŘ.

¹²⁹ Srov. § 55 odst. 2 TŘ.

¹³⁰ Zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením.

právnických osob mají totiž různé compliance systémy zavedené v právnických osobách své opodstatnění i z důvodu možného vyvinění právnických osob z trestných činů.

Zákon v § 8 zavádí trestní odpovědnost právnických osob, přičemž v odst. 2 písm. b) tohoto ustanovení je zakotveno, že právníké osobě lze přičítat spáchání konkrétních trestných činů uvedených v § 7 tohoto zákona, pokud orgány právníké osoby neprovedly taková opatření, která po nich lze spravedlivě požadovat. Mezi tato opatření zákon řadí například provedení povinné či potřebné kontroly nad činností zaměstnanců a dále učinění nezbytných opatření k zamezení nebo odvrácení následků spáchaných trestných činů.¹³¹

Nastavením různých interních pravidel oznamování tak mohou společnosti zamezit i své trestní odpovědnosti a s ní souvisejích uložených trestů.

3.4. Ochrana osobních údajů

Za právní úpravu dopadající na oblast *whistleblowingu* můžeme v současné době považovat i normy, které upravují zákonnost postupů při oznamování ve spojení s nakládáním s osobními údaji subjektů. Z hlediska ochrany oznamovatelů, ale zejména osob oznamovaných, lze tyto normy v jistém slova smyslu dokonce považovat za stěžejní právní úpravu, která v současnosti v České republice na tuto problematiku dopadá. Vzhledem k celku podrobné právní úpravě v této oblasti se lze přiklonit k názoru, že ochrana osobních údajů v rámci chráněného oznamování je ve své stávající podobě dostatečná.

Jakékoli zpracování osobních údajů se nyní řídí nařízením Evropského parlamentu a Rady o ochraně osobních údajů.¹³² Vzhledem k momentální dynamice vývoje v této oblasti je však pro úplnost potřeba dodat, že dne 5. prosince 2018 schválila poslanecká sněmovna ve 3. čtení vládní návrh zákona o zpracování osobních údajů.¹³³ Tento nový zákon má zpracovávat příslušné předpisy Evropské unie a navazovat na nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně

¹³¹ Srov. § 8 odst. 2 písm. b) zákona č. 418/2011 Sb., zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

¹³² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES. (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

¹³³ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 408, k vládnímu návrhu zákona o zpracování osobních údajů z 5. 12. 2018. Sněmovní tisk 138 - třetí čtení.

osobních údajů. Zároveň má tento zákon po svém vstupu v platnost zrušit stávající zákon o ochraně osobních údajů.

Pojem osobní údaj lze ve smyslu nařízení o ochraně osobních údajů (dále jen „nařízení“) a zákona o ochraně osobních údajů definovat jako jakoukoli informaci o fyzické osobě, je-li z této informace možné tuto osobu přímo či nepřímo identifikovat.¹³⁴ V případě podání určitého oznámení tedy zcela zjevně dojde i ke zpracování osobních údajů, a to jak na straně oznamovatele, pokud se tedy nejedná o oznámení anonymní, tak na straně osob oznamovaných, vůči kterým směřuje konkrétní podezření či nařčení z praktikování protiprávního nebo jiného nekalého jednání. Obzvláště tedy v případech, kdy se podané oznámení ukáže jako mylné, je zapotřebí řádné ochrany osobních údajů oznamované osoby, aby nedošlo k nedůvodnému poškození dobrého jména této osoby zveřejněním nepravdivých skutečností.

Aby bylo zpracování¹³⁵ osobních údajů zákonné, musí k němu dojít za splnění některého z právních titulů, které uvádí článek 6 nařízení. V opačném případě se bude jednat o nepřipustný zásah do základních práv a svobod fyzické osoby.

Základním právním titulem ke zpracování osobních údajů je souhlas¹³⁶ subjektu údajů ke zpracování údajů pro jeden či více konkrétních účelů dle čl. 6 odst. 1 písm. a) nařízení. Tento právní titul se bude z logiky věci nejspíše týkat pouze osoby oznamovatele, který při podání oznámení udělí souhlas se zpracováním svých osobních údajů.

U oznamovaných osob lze udělení takového souhlasu jen stěží předpokládat, proto bude muset při zpracování jejich osobních údajů dojít k naplnění některého z jiných právních titulů. Z povahy věci přichází v úvahu „zpracování nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce“¹³⁷

¹³⁴ Srov. čl. 4 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a dále § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

¹³⁵ Zpracováním osobních údajů se dle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/679 rozumí: „jakákoliv operace nebo soubor operací s osobními údaji, (...), jako je shromáždění, zaznamenání, uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění, seřazení či zkombinování, omezení, výmaz nebo zničení“.

¹³⁶ Souhlas je definován v čl. 4 č. 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/679 jako: „jakýkoli svobodný, konkrétní, informovaný a jednoznačný projev vůle, kterým subjekt údajů dává prohlášením či jiným zjevným potvrzením své svolení ke zpracování svých osobních údajů“.

¹³⁷ Správcem se dle čl. 4 č. 7 nařízení rozumí: „fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který sám nebo společně s jinými určuje účely a prostředky zpracování osobních údajů; ...“.

vztahuje“, dle čl. 6 odst. 1 písm. c) nařízení. K naplnění tohoto titulu může dojít zejména v případech, kdy bude stanoven určitý compliance systém v rámci subjektu.

Dále nařízení uvádí v čl. 6 odst. 1 písm. f) jako možný právní titul, pod který bude nutné případy *whistleblowingu* nejspíše podřadit nejčastěji, případ, kdy:

- *„zpracování je nezbytné pro účely oprávněných zájmů příslušného správce či třetí strany, kromě případů, kdy před těmito zájmy mají přednost zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů, zejména pokud je subjektem údajů dítě.“*

V daném případě však veřejný zájem musí převyšovat zájem na ochraně osobních údajů. Tyto zájmy bude nutné poměřovat za pomoci testu proporcionality. Pokud tedy veřejný zájem nebude v dané věci dostatečně převyšovat zájem soukromý, nebude v rámci oznámení a následného šetření zákonně jakékoli zpracování osobních údajů oznamované osoby, v čemž lze spatřovat poměrně silný ochranný prvek.

Ve všech případech však podmínky ke zpracování osobních údajů musejí být naplněny v odpovídajícím rozsahu a samotné zpracování údajů musí být v souladu se zásadami zpracování osobních údajů uvedených v čl. 5 nařízení.

3.5. Správní řád

I v oblasti správního práva nalezneme normy související s problematikou *whistleblowingu*. Jelikož zákoník práce poskytuje ochranu pouze oznamovatelům v postavení zaměstnanců a rovněž předpisy práva trestního dopadají pouze na oznámení s intenzitou trestného činu, pokryjí správní normy další širokou oblast, na kterou by věcná působnost výše zmíněných předpisů nedosáhla.

Správní řád¹³⁸ v § 42 stanovuje obecnou povinnost správních orgánů přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední. Podnět může podat jakákoli fyzická i právnická osoba, včetně orgánů veřejné moci, avšak podateli tím není založeno subjektivní právo na to, aby řízení bylo skutečně zahájeno.¹³⁹

¹³⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád.

¹³⁹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 42 [Přijímání podnětů k zahájení řízení]. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. 5. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, str. 231.

Pokud oznamovatel odhalí určité škodlivé jednání s intenzitou správního deliktu a rozhodne se využít externího způsobu oznámení, má možnost obrátit se s podnětem na příslušný správní orgán. Pokud oznamovatel správní orgán požádá, má právo na vyrozumění, jak bylo s podnětem naloženo, a to do třiceti dnů od podání podnětu.¹⁴⁰ Správní řád je subsidiárním právním předpisem k velkému množství speciálních norem správního práva, proto jednotlivé správní orgány mohou mít způsoby přijímání podnětů, zahájení i průběh řízení upraveny odlišně ve zvláštním zákoně. Některé zvláštní předpisy, ve kterých je obsažena speciální úprava *whistleblowingu*, budou proto podrobněji rozebrány v následujících podkapitolách.

3.6. Bankovní sektor

Oblastí, ve které nalezneme právní předpisy, které obsahují speciální úpravu *whistleblowingu*, je oblast bankovníctví. Vyšší míra regulace či dohledu v sektoru finančních služeb a bankovníctví je běžnou praxí v mnoha státech, zřejmě zejména z důvodu možných negativních dopadů na celkovou ekonomickou stabilitu země v případě kolapsu větších finančních subjektů.

Rovněž snahy o prevenci a případně včasné odhalení nebezpečných protiprávních jednání v této oblasti vedou zákonodárce k přijímání zvláštních opatření.

Příkladem takového opatření je povinnost zavést mechanismy interní kontroly do oblasti bankovního sektoru, kterou přinesl zákon č. 135/2014 Sb,¹⁴¹ jehož prostřednictvím bylo znovelizováno šest zákonů v České republice. Z hlediska *whistleblowingu* byla relevantní 3 nová ustanovení, která byla začleněná do třech odlišných zákonů, nicméně jejich obsah byl v zásadě identický. Jednalo se o povinnost subjektů zavést pro své pracovníky postupy k internímu hlášení, pokud by se dozvěděli o porušení či hrozícím porušení předpisů. K tomuto účelu byla stanovena další povinnost, a to zavedení nezávislých komunikačních kanálů pro přijímání takových oznámení. Tyto povinnosti byly konkrétně zakotveny do § 10a zákona č. 21/1992 Sb., o

¹⁴⁰ Srov. § 42 SpŘ.

¹⁴¹ Zákon č. 135/2014 Sb, kterým se mění některé zákony v souvislosti se stanovením přístupu k činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry a dohledu nad nimi.

bankách, dále do § 7ad zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, a nakonec do § 12i zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

Zákon č. 135/2014 Sb. uložil nové povinnosti i České národní bance. Prostřednictvím novely § 10a odst. 2 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách stanovil následující¹⁴²:

(2) Česká národní banka zavede účinný mechanismus k hlášení porušení nebo hrozícího porušení tohoto zákona, právních předpisů jej provádějících nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího obezřetnostní požadavky a informuje o něm způsobem umožňujícím dálkový přístup; tento mechanismus zahrnuje alespoň

a) postupy pro hlášení porušení nebo hrozícího porušení České národní bance a jejich vyhodnocování Českou národní bankou,

b) ochranu osoby, která ohlásí porušení nebo hrozící porušení; pokud se jedná o pracovníka banky, Česká národní banka a banka zajistí ochranu alespoň před diskriminací nebo dalšími druhy nespravedlivého zacházení,

c) ochranu osobních údajů osoby, která ohlásí porušení nebo hrozící porušení nebo která je údajně odpovědná za porušení nebo hrozící porušení, ledaže je zveřejnění vyžadováno vnitrostátním právem v souvislosti s dalším vyšetřováním nebo následným soudním řízením.

Ve třetím odstavci § 10a zákona o bankách je Česká národní banka zmocněna k vydání vyhlášky, která by stanovila požadavky na postupy bank při zavádění nových povinností.¹⁴³ Ustanovení § 10a odst. 3 bylo posléze naplněno vyhláškou č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti

¹⁴² Tato povinnost je obsažena i v ustanovení § 7ad zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech.

¹⁴³ Nová právní úprava byla transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES. Více k odůvodnění právní úpravy a evropským závazkům v této oblasti k dispozici zde: https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/legislativa/obezretne_podnikani/download/vyhlaska_23_2014_oduvodneni.pdf.

bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry.¹⁴⁴ Tato vyhláška v § 10 odst. 6 písm. b) ukládá povinným osobám zajistit, aby součástí vnitřních předpisů byla i pravidla pro interní hlášení pracovníků, stejně jako pravidla pro sdělování konkrétních obav pracovníků ohledně funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému.¹⁴⁵

Samotná ČNB posléze pro naplnění zákonných požadavků na oznamování porušení nebo hrozících porušení v působnosti České národní banky zavedla mechanismus „chráněného oznámení“.¹⁴⁶ Takové oznámení je oprávněn podat kdokoli¹⁴⁷, umožněna jsou i anonymní podání. ČNB je při tomto postupu v postavení dohledového orgánu, jedná se tedy o externí *whistleblowing*. ČNB dále specifikuje povinný a možný obsah oznámení a rovněž poukazuje na skutečnost, že pracovníci by měli nejprve zvážit primární využití interních mechanismů, které jsou instituce povinny vytvořit a které jsou navíc určeny pro širší okruh porušení. Pokud se oznamovatel však obrátí s oznámením na ČNB a rozhodne se tedy využít externího kanálu, je ČNB povinna chránit oznamovatele před diskriminačním jednáním, a dále chránit osobní údaje jak oznamovatele, tak oznamovaného.

Závěrem lze shrnout, že v oblasti bankovníctví existuje právní úprava, kterou lze označit za speciální úpravu chráněného oznamování. Tato právní úprava má však pouze úzce vymezený okruh působnosti, nejedná se tedy o komplexní právní úpravu *whistleblowingu*.

3.7. Whistleblowing ve služebních úřadech

V roce 2015 se speciální úpravy *whistleblowingu* dostalo i další oblasti, kterou jsou služební úřady. K datu 1. ledna 2015 nabyl účinnosti zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Tento zákon v § 205 písm. d) předpokládá přijetí podzákonného právního předpisu, který „stanoví pravidla pro ochranu státních zaměstnanců, kteří učinili oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným nebo jiným státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve

¹⁴⁴ Vyhláška č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry. Česká národní banka [online]. [cit. 28. 11. 2018]. K dispozici zde: http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/legislativa/vyhlasiky/vyhlasika_163_2014.pdf.

¹⁴⁵ Srov. § 10 odst. 6 písm. b) Vyhlášky č. 163/2014 Sb.

¹⁴⁶ Oznamování porušení (Whistleblowing). Česká národní banka. [online]. [cit. 28. 11. 2018]. K dispozici zde: https://www.cnb.cz/cs/dohled_financi_trh/whistleblowing.html.

¹⁴⁷ Může se jednat o bývalého či současného pracovníka, nebo i jinou osobu.

služebním poměru podle jiného právního předpisu, a stanoví vhodná opatření k ochraně těchto oznamovatelů; zejména vymezí podmínky pro poskytnutí práva oznamovatele na utajení totožnosti, pro organizační zajištění oznamování protiprávního jednání státním zaměstnancem i anonymním způsobem, pro informování o průběhu a výsledcích šetření oznámení oznamovatele a lhůt k prošetření“. Jedná se tedy v zásadě o zmocnění vlády k zavedení systému vnitřního oznamování závadných jednání v rámci státní správy.¹⁴⁸ Toto zmocňující ustanovení představuje blanketní právní normu, na základě které má vláda přijmout nařízení s daným obsahem. Takové nařízení bylo přijato vládou dne 15. června 2015 a v účinnost vstoupilo 1. července 2015 jako nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, (dále jen „nařízení“).

Nařízení sestává celkem z devíti paragrafů, ve kterých jsou upraveny podmínky a postup pro interní oznamování protiprávních jednání. V odůvodnění k nařízení se uvádí, že cílem nařízení je umožnit oznamovatelům podat oznámení bez obav z následných represí.¹⁴⁹

V § 1 je stanovena osobní působnost nařízení. Oznamovatelem může dle tohoto předpisu být pouze státní zaměstnanec ve smyslu § 6 zákona o státní službě.¹⁵⁰ Dále je stanovena věcná působnost nařízení. Oznamovat lze jakékoli „*podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným, státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu při výkonu státní služby, práce nebo veřejné funkce nebo v souvislosti s ním podle tohoto nařízení nebo postupem podle jiného právního předpisu*“. Nakonec toto ustanovení stanovuje státním zaměstnancům ochranu prostřednictvím zákazu postihů a znevýhodnění v důsledku podání oznámení.¹⁵¹

V ustanoveních § 2 až § 6 je obsaženo organizační nastavení mechanismu pro oznamování protiprávních jednání, zejména způsobu, jakým se oznámení podává, komu se tak činí a jaké jsou lhůty k prošetření oznámení. V této souvislosti jsou služebním orgánům stanoveny nové povinnosti. První z povinností spočívá ve zřízení nového služebního místa státního zaměstnance,

¹⁴⁸ MORÁVEK, J., [§ 205 Zmocňovací ustanovení], in PICHRT, J., *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 720.

¹⁴⁹ Odůvodnění k Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu. Obecná část. Bod 2.2. Hlavní principy navrhované právní úpravy.

¹⁵⁰ Ustanovení § 6 zákona č. 234/2014 Sb: „*fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5*“.

¹⁵¹ Srov. § 1 Nařízení vlády č. 145/2015 Sb.

který bude přijímat a prošetřovat podaná oznámení. Tuto osobu nazývá nařízení „prošetřovatelem“, přičemž informace o tom, kdo je prošetřovatelem, musí služební orgán zveřejnit na svých internetových stránkách, případně i jiným způsobem, obvyklým v daném služebním úřadě. Dále je služební úřad ve svém sídle povinen zřídit veřejně přístupnou schránku pro příjem listinných oznámení, a to způsobem, který umožňuje i anonymní podání. Rovněž musí zřídit i adresu elektronické pošty pro zasílání oznámení elektronicky. Oznamovateli je dána možnost požádat o utajení totožnosti. K prošetření je stanovena dvacetidenní lhůta, kterou lze ve zvlášt složitých případech prodloužit na 40 dnů. Prošetřovatel je následně povinen vyhotovit o průběhu a výsledcích prošetření písemnou zprávu s případným návrhem opatření, které má být učiněno v případě zjištěných nedostatků.¹⁵² Pokud by byl oznamovatel s vyřízením oznámení nespokojen, má možnost podat stížnost dle ustanovení § 157 zákona o státní službě, kterou do třiceti dnů vyřídí nadřízený prošetřovatele.¹⁵³

Ačkoli přijetí tohoto předpisu představovalo pro mnohé příslib zásadní změny v ochraně oznamovatelů ve služebních úřadech, dočkala se tato právní úprava pro své nedostatky mnohé kritiky, a to nejen ze strany odborné veřejnosti, ale i od státních institucí, jako je Komise pro správní právo č. 1 při Legislativní radě vlády nebo Komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo III – Pracovní právo.

Rozpaky vzbudil již samotný způsob přijetí podzákoného předpisu. Přijetí vládního nařízení předjímá § 205 písm. d) služebního zákona. Článek 78 Ústavy však dává vládě tzv. generální zmocnění k tomu, aby mohla v mezích určitého zákona vydávat podzákoné právní předpisy k jeho provedení, a to bez potřeby dalšího speciálního zákonného zmocnění.¹⁵⁴ Nařízení jsou proto běžně vydávána k provedení a ke specifikaci již existujících práv a povinností, založených zákonem. Ve zmiňovaném paragrafu služebního zákona však v podstatě chybí hmotněprávní úprava, která by měla být nařízením provedena. Nařízení tak v podstatě přímo neprovádí žádné konkrétní zákonné ustanovení.¹⁵⁵ Komise pro správní právo č. 1 při Legislativní radě vlády rovněž v souvislosti s vydáním nařízení podotýkala, že úpravu dopadající pouze na interní vztahy ve

¹⁵² Nařízení vlády č. 145/2015 Sb.

¹⁵³ Srov. § 157 č. 234/2014 Sb.

¹⁵⁴ Čl. 78 Ústavy České republiky: „*K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády*“.

¹⁵⁵ MORÁVEK, J., [§ 205 Zmocňovací ustanovení], in PICHRT, J., *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 719-720.

správních orgánech by stačilo provést vládním usnesením nebo služebním předpisem náměstka pro státní službu.¹⁵⁶

Připomínek se dočkal i § 1 nařízení, ve kterém je poměrně úzce stanovena osobní působnost celého nařízení. Zazněly názory, že k vyšší efektivitě právního předpisu by přispělo, kdyby se osobní působnost vztahovala i na osoby stojící mimo státní službu, které ale s protiprávním jednáním mohou i tak přijít do styku a potencionálně ho oznámit. Ustanovení § 1 dále obecně zaručuje ochranná opatření oznamovatelům, nicméně jak uvádí například i Kancelář veřejného ochránce práv, konkrétní nástroje či záruky, ve kterých by ochrana prakticky spočívala, nestanovuje.¹⁵⁷ Problematickým se však opět jeví fakt, že k vytvoření takových nástrojů chybí dostatečný zákonný podklad, který by mohl být konkretizován v daném nařízení.

Rovněž činnost prošetřovatele byla terčem kritiky. Opět není nijak konkretizováno, jakým způsobem prošetřovatel prověřuje přijatá oznámení a zejména na základě jaké právní úpravy tak činí. Jelikož absentuje jakákoli zákonná úprava, nemá nikdo právní povinnost poskytovat prošetřovateli součinnost. Prošetřovatel tedy po právní stránce není nadán žádnou veřejnoprávní pravomocí k provádění šetření.¹⁵⁸ Zákonnou oporu postrádá rovněž samotná činnost prošetřovatele, která má být vykonávána ve služebním poměru, jak podotkla Komise pro správní právo č. 1.

Další z mnoha výtek směřovala například k povinnosti zřizovat na úřadech schránky sloužící k podávání oznámení, což bylo některými autory označeno jako „nepříliš sofistikovaný oznamovací kanál“¹⁵⁹. Oznamovatel nemá dle nařízení možnost podat oznámení například osobně prošetřovateli nebo prostřednictvím pošty, což by paradoxně zaručilo zachování anonymity podavatele o poznání více, než schránka zřízená v daném úřadě.

¹⁵⁶ Legislativní rada vlády České republiky Pracovní komise pro veřejné právo I (Komise pro správní právo č. 1). Stanovisko k návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 9. června 2015.

¹⁵⁷ Stanovisko předsedy Legislativní rady vlády k návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 11. června 2015, č. j.: 681/15.

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ Stanovisko Transparency International k návrhu nařízení vlády o regulaci whistleblowingu ve státní správě. Transparency International Česká republika. 29. 5. 2016 [online]. [cit. 30. 11. 2018] K dispozici zde: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2015-04-29-Stanovisko-k-nařízení-vlády_WB.pdf.

Závěrem lze shrnout, že ačkoli nařízení přineslo speciální právní úpravu *whistleblowingu* do oblasti služebních úřadů, úroveň této úpravy není vysoká. Řada institutů a postupů je v nařízení upravena zcela nedostatečně. V některých částech působí podzákoný právní předpis nedomyšleně, lze říci až vnitřně rozporně. Příkladem takového rozporu je i důvodová zpráva k nařízení, která výslovně uvádí, že na oznámení učiněné osobou odlišnou od státního zaměstnance se nebude toto nařízení vztahovat. Současně ale znění předpisu umožňuje činit anonymní podání. Lze tedy pouze domýšlet, jakým způsobem bude postupováno v případě anonymních podání, u kterých nelze zjistit, zda byla podána státním zaměstnancem.

4. Vývoj právní úpravy whistleblowingu v ČR

První významnější pozornosti se problematice *whistleblowingu* v České republice začalo dostávat okolo roku 2009, kdy se na toto téma začaly objevovat i první odborné články a publikace.¹⁶⁰ Jedním z důvodů byl pravděpodobně i dosah zákona přijatého v roce 2002 ve Spojených státech amerických do České republiky. Výše popsany Sarbanes-Oxley Act totiž zavedl společnostem kótovaným na určených amerických burzách povinnost zavést systémy interního oznamování. Tato povinnost dopadala i na veškeré dceřiné společnosti založené v různých státech. Tato praxe se začala projevovat i v České republice, a to právě v letech 2008 až 2009.¹⁶¹

Ke zvýšení obecného povědomí o této otázce přispěly i první mediálně známé případy českých *whistleblowerů*, Libora Michálka a Ondřeje Závodského, stejně jako činnost neziskových organizací, které se začaly zabývat průzkumem, osvětou i publikační činností na dané téma.¹⁶² Zajímavostí bylo i zřízení Nadačního fondu proti korupci¹⁶³, jehož jedním ze zakladatelů byl i český miliardář Karel Janeček, který ocenil v roce 2011 Libora Michálka částkou 500 000 Kč za jeho odvalu spojenou s oznámením. V České republice začaly být pořádány i první odborné konference o *whistleblowingu*, například konference s mezinárodní účastí konaná v roce 2013 na půdě Právické fakulty Univerzity Karlovy.

Chráněným oznamováním se v této době začaly intenzivně zabývat také významné mezinárodní organizace, jimiž je Česká republika členem, a v mezinárodních dokumentech začaly

¹⁶⁰ Jedny z prvních odborných příspěvků na toto téma byly zveřejněny například v odborném periodiku *Právo pro podnikání a zaměstnání*. Autoři těchto článků byli J. Pichrt a J. Morávek, kteří se tématu *whistleblowingu* věnovali i v následujících letech. J. Pichrt mimo jiné i jako editor odborného sborníku na toto téma (PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. XXX s. ISBN 978-80-7478-393-7), J. Morávek spolu s autorstvím mnoha odborných článků například i jako člen legislativní komise, která řešila možnou novou právní úpravu oznamování.

¹⁶¹ MORÁVEK, J. *Whistleblowing*. Právní prostor. 18. 6. 2015.

¹⁶² Zejména nevládní nezisková organizace Transparency International, která již v roce 2009 vydala v České republice poměrně rozsáhlou publikaci o *whistleblowingu* (CÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2009. ISBN 978-80-87123-11-9), následně se zabývala i celosvětovými studiemi na toto téma a dodnes poskytuje právní pomoc případným oznamovatelům.

¹⁶³ Česká nestátní nadace založená v roce 2011, založená Karlem Janečkem, Stanislavem Bernardem a Janem Krausem.

po svých členech vyžadovat zakotvení legislativy na ochranu oznamovatelů. Tato otázka se tak České republiky začala bezprostředně dotýkat.

Není tedy s podivem, že právní úprava *whistleblowingu* se brzy poté stala objektem zájmu českých zákonodárců, v daném případě spíše politických představitelů, jelikož tato problematika začala skýtat i silný politický potenciál.¹⁶⁴

V rozmezí let 2013 až 2016 tak byly v České republice předloženy 4 legislativní návrhy, které měly za cíl zakotvit právní úpravu *whistleblowingu* do českého právního řádu. V roce 2013 byly formulovány hned dva návrhy, jeden z pera tehdejší ministryně pro lidská práva, Karolíny Peake, druhý návrh předložila skupina senátorů okolo Libora Michálka. V roce 2016 byly v podstatě ve stejnou dobu prezentovány další dva návrhy na legislativní úpravu chráněného oznamování. Variantní řešení přinesl tehdejší ministr pro lidská práva Jiří Dienstbier a koncepčně jiné řešení právní úpravy oznamování navrhl poměrně nečekaně i tehdejší ministr financí Andrej Babiš.

Ačkoli se žádný z předložených návrhů do právního řádu nakonec neprosadil, jejich prostřednictvím byly představeny možné odlišné podoby a koncepce institutu chráněného oznamování. Z tohoto důvodu budou tyto čtyři návrhy podrobněji rozebrány v této kapitole.

4.1. Vládní návrh z roku 2012

Vláda Petra Nečase se již při svém vzniku označila za vládu „protikorupční“ a přislíbila veřejnosti aktivní přístup k této problematice. V dokumentu zvaném Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, který vycházel primárně z Programového prohlášení vlády, se vláda přímo zabývala i otázkou *whistleblowingu*. V opatření č. 1.18 označila jako indikátor plnění zpracování analýzy o dosavadní situaci v oblasti *whistleblowingu*, a dále identifikaci stěžejních problémů v této oblasti a návrh jejich řešení. Gestorem bylo v dané věci určeno Ministerstvo vnitra a spolugestorem Ministerstvo práce a sociálních věcí.¹⁶⁵

Následně vláda předloženou analýzu projednala a usnesením uložila Karolíně Peake, tehdejší místopředsdkyni vlády, která v té době zastávala i funkci Předsdkyně Vládního výboru pro

¹⁶⁴ MORÁVEK, J., *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. 4/2016, Vol. LXII, str. 51.

¹⁶⁵ Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 4. 12. 2018]. K dispozici zde: <http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupcina-obdobi-let-2011-a-2012-pdf.aspx> .

koordinaci boje s korupcí, aby ve spolupráci s dalšími orgány zpracovala návrh věcného záměru legislativního řešení *whistleblowingu* a ochrany oznamovatelů, a to podle varianty C uvedené v analýze. Tato varianta spočívala v úzké působnosti připravovaného zákona, který by se měl vztahovat pouze na oznamování trestněprávních jednání a na ochranu oznamovatelů – zaměstnanců.¹⁶⁶

Předkladatel návrhu věcného záměru, Karolína Peake, v jeho obsahu jako nejvhodnější variantu vyhodnocuje přiřazení nové právní úpravy do již platného antidiskriminačního zákona, kde by byla celá problematika ochrany oznamovatelů komplexně upravena. Do antidiskriminačního zákona navrhuje začlenit definici pojmů souvisejících s *whistleblowingem*, předmět úpravy i samotnou ochranu oznamovatele. Veškeré tyto prvky označuje jako doposud neefektivně řešené, a proto možnost vyjít ze stávající právní úpravy považuje za nedostatečnou. V souvislosti s novelou antidiskriminačního zákona navrhuje v minimálním měřítku novelizovat i některé související právní předpisy, z důvodu vzájemné provázanosti.¹⁶⁷

Ke schválení návrhu věcného záměru došlo v listopadu 2012 a následně bylo vypracováno i paragrafové znění zákona. Byla zvolena varianta přiřazení nové právní úpravy do antidiskriminačního zákona, kde byl definován nový diskriminační důvod, který jakékoli méně příznivé zacházení se zaměstnancem v důsledku jeho oznámení činil protiprávním. V ustanovení § 5a došlo k definování pojmu oznamovatel, a to v předpokládaném úzkém pojetí. Dále byly zakotveny určité dílčí novely několika platných zákonů, primárně občanského soudního řádu, skrze který by se v případech oznamovatelů zakotvilo důkazní břemeno k tíži zaměstnavatele.¹⁶⁸

Při bližším hodnocení návrhu je však nutné zaujmout kritický postoj. V návrhu zákona absentuje řada podstatných prvků, které by právní úprava cílící na ochranu oznamovatelů měla obsahovat, obzvláště, označuje-li se za úpravu komplexní. Upraveny nejsou procesní postupy oznamování, osobní i věcná působnost návrhu je až nedůvodně úzká, navíc celá úprava spočívá až

¹⁶⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 13. června 2012 č. 409 k Analýze *whistleblowingu* a ochrany oznamovatelů. Vláda České republiky.

¹⁶⁷ Návrh věcného záměru legislativního řešení *whistleblowingu* a ochrany oznamovatelů. Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. [online] [Cit. 4. 12. 2018] K dispozici zde: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/3a---navrh-vecneho-zameru-ze-dne-9--rijna-2012.pdf.

¹⁶⁸ Úplné znění zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012, a dalších souvisejících zákonů. 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>.

na *ex post* ochraně oznamovatelů a nelze tedy říci, že by případné oznamovatele významnějším způsobem podporovala či motivovala k uskutečnění oznámení. Na druhé straně se návrh zákona nezabývá také ochranou oznamovaného a otázkou zneužívání institutu *whistleblowingu*. Celkově lze zpochybnit samotný principiální základ řešení této otázky.

S odmítavým postojem se setkala zejména myšlenka začlenit úpravu chráněného oznamování právě do antidiskriminačního zákona, které bylo některými autory označeno za narušení jeho dosavadní koncepce. Tento zákon obsahuje taxativní výčet zakázaných jednání, pokládaných za diskriminační důvody. Veškeré stávající důvody však cílí na příslušnost člověka k určité skupině, přičemž tato příslušnost se vyznačuje určitou stálostí a nezměnitelností, nebo nezávislostí na vůli člověka.¹⁶⁹ Typickými diskriminačními důvody jsou například rasa, etnický původ, pohlaví, věk či zdravotní postižení. Oznámení o podezření ze spáchání trestného činu však nemá se stávajícími diskriminačními důvody žádné společné znaky a takové oznámení je morální volbou každého jedince, případně plněním jeho právní povinnosti.¹⁷⁰

Se zařazením právní ochrany oznamovatelů do diskriminačního zákona vyjádřila nesouhlas i Legislativní rada vlády, která za vhodnější právní předpis k začlenění této úpravy považuje zákoník práce.¹⁷¹ I přes to však doporučila návrh zákona ke schválení. K tomu však vzhledem k následnému pádu vlády a rozpuštění poslanecké sněmovny již nedošlo.

4.2. Senátní návrh z roku 2013

¹⁶⁹ PICHRT, J., *Několik poznámek k whistleblowingu, lojalitě zaměstnance a k legislativním návrhům*. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 18.

¹⁷⁰ ŠAMÁNEK, J. *(Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně*. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 46-49.

¹⁷¹ Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., a další související zákony, č. j.: 480/13, ze dne 27. června 2013.

Senátní návrh zákona o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů¹⁷² (dále jen „senátní návrh“), byl druhým legislativním návrhem cílícím na úpravu *whistleblowingu* v českém právním řádu. V porovnání s předešlým vládním návrhem se jednalo o materiál značně propracovanější, vycházející z angloamerických právních úprav. Předkladatelem byla skupina osmi senátorů, ve které figuroval i český *whistleblower* Libor Michálek, proto tento senátní návrh bývá někdy označován jako „Michálkův“.

Senátní návrh byl koncipován jako samostatný právní předpis, navíc tak, aby respektoval požadavky rezoluce Rady Evropy č. 1729. Na rozdíl od vládního návrhu pokrýval svým obsahem většinu základních prvků, které by komplexní zákon zabývající se úpravou *whistleblowingu* pokrývat měl. I přes tato pozitiva však nebyl senátní návrh ve všech jeho ustanoveních dostatečně dopracován a Senát tak rozhodl vrátit návrh k přepracování. Dne 9. října 2013 bylo přepracované znění návrhu¹⁷³ zamítnuto.

Senátní návrh ve své původní podobě vymezil předmět úpravy na oznámení „*skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo nebo může dojít k jednání, které není v souladu s veřejným zájmem*“. S ochranou oznamovatelů tedy senátní návrh počítal i případy oznámování teprve hrozících činů. V ustanovení § 2 toto jednání specifikoval jako trestné činy, za které lze uložit trest odnětí svobody s horní sazbou nejméně 3 roky, dále přestupky a správní delikty, za které lze uložit pokutu s horní sazbou nejméně 3 000 000 Kč a nakonec jiné závažné porušení zákona či vnitřního předpisu zaměstnavatele, v jehož důsledku může dojít k poškození zdraví občanů nebo vzniku škody přesahující 3 000 000 Kč.

Osobní působnost senátního návrhu se vztahovala na zaměstnance takových skupin zaměstnavatelů, které byly uvedeny v § 2 odst. 4. Celkově by osobní působnost bylo možné označit spíše za užší.

¹⁷² 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 č. 137 ze dne 2. 7. 2013. K dispozici zde: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/69353/58317>.

¹⁷³ 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. K dispozici zde: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/70010/58803>.

Zaměstnanci bylo pro požívání ochrany dle navrhovaného zákona uloženo dodržet předepsaný způsob postupu oznamování dle § 3. Způsob úpravy tohoto postupu Senát i někteří další autoři označili za nejasný a vnitřně rozporuplný. Z navrhované formulace však lze vyvozovat, že v případě oznamování trestných činů se tak činí přímo orgánům činným v trestním řízení, v případě přestupků a správních deliktů se rovněž oznamuje přímo příslušným správním orgánům a v případě jiných závažných porušení je až na výjimky nutné využít primárně interního způsobu oznámení skutečností.¹⁷⁴ K tomuto účelu je zaměstnavatel povinen určit osobu, která bude taková oznámení přijímat.

Splněn musel být rovněž požadavek dobré víry oznamovatele, přičemž dobrá víra byla dle návrhu presumována.

Poněkud zvláštním způsobem byla v senátním návrhu pojata ochrana oznamovatele. Ta spočívala v explicitním zákazu ukončení pracovního poměru s oznamovatelem podle § 52 písm. c) zákoníku práce po stanovenou dobu a dále ve vyloučení možnosti žalovat zaměstnance o náhradu škody v případech, kdy zaměstnanec oznámil skutečnosti veřejně, aniž by primárně využil povinných interních způsobů oznámení. Tento zákaz nicméně platil pouze za předpokladu hrozícího nebezpečí z prodlení.

Dále senátní návrh ve své druhé části prováděl novelu zákona o veřejném ochránci práv,¹⁷⁵ a to zejména rozšířením pravomocí veřejného ochránce, kterému ukládal mimo jiné nová oprávnění spočívající ve vydávání stanovisek, ve kterých by ochránce posuzoval naplnění zákonných podmínek k přiznání právní ochrany oznamovatelům. Tato nová pravomoc veřejného ochránce práv měla představovat v zásadě *ex ante* ochranu oznamovatelů, vztahující se na výše zmíněné ukončení pracovního poměru.

Byla to zejména takto uzpůsobená ochrana oznamovatele, která se po předložení senátního návrhu stala hlavním bodem nesouhlasných komentářů. Oprávněná kritika zazněla ke skutečnosti, že senátní návrh poskytuje ochranu oznamovatelům v oblasti ukončení pracovního poměru, přičemž jaksi nadbytečně, jelikož takovou ochranu by při správné aplikaci měl poskytovat zákoník práce ve stávajícím znění. Senátní návrh tak oznamovatelům nedává do rukou prakticky žádné nové nástroje obrany proti případným odvetným opatřením, vyjma možnosti obracet se na veřejného ochránce práv.

¹⁷⁴ 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. 62.

¹⁷⁵ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

Senát také negativně hodnotil začlenění pracovněprávní ochrany do jiných zákonů z důvodu nekonceptčnosti úpravy. Připomínky směřovaly i na novelu zákona o veřejném ochránci práv, a to zejména na praktickou stránku věci. Veřejný ochránce nedisponuje mechanismy, které by mu umožňovaly rozhodovat o tom, zda byl či nebyl spáchán oznamovaný trestný čin či jiné protiprávní jednání a zda tedy oznamovateli náleží či nenáleží právní ochrana.

Ačkoli došlo k přepracování návrhu a tak i k drobným změnám, nebyl senátní návrh dostatečně přesvědčivým a následně došlo k jeho zamítnutí.

4.3. Vládní návrh Jiřího Dienstbiera z roku 2016

Dva nové návrhy na právní úpravu *whistleblowingu* přinesl duben roku 2016. Jedním z důvodů bylo i to, že záměr zabývat se právní regulací problematiky chráněného oznamování se objevil i ve Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017¹⁷⁶. Legislativní plány vlády Bohuslava Sobotky, v návaznosti na programové prohlášení vlády, začlenily danou problematiku do gesce ministra pro lidská práva a rovné příležitosti. V této souvislosti byla zřízena i pracovní komise, která se měla zabývat právě problematikou *whistleblowingu* a jednotlivými aspekty směrodatnými pro otázku přijetí právní úpravy. V průběhu dubna 2016 předložil tehdejší ministr pro lidská práva a rovné příležitosti Jiří Dienstbier svůj Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů (dále jen „návrh alternativ“), který však nikterak nerefletoval závěry přijaté komisí, jak podotknul jeden z jejích členů, Jakub Morávek.¹⁷⁷

Materiál, který předložil Jiří Dienstbier v dubnu 2016, byl spíše studií o možných podobách právní úpravy *whistleblowingu*, nežli legislativním návrhem konkrétního předpisu. Ministerstvem vnitra byl tento materiál vzhledem k jeho obsahu označen jako věcný záměr s navrženými alternativami legislativního řešení. Návrh alternativ pojednává o čtyřech možných podobách právní úpravy, přičemž jako nejvhodnější vyhodnocuje *Variantu 1*.

Jako první varianta je v návrhu alternativ uvedena *Varianta 0*, která spočívá v zachování současného legislativního stavu bez jakýchkoliv změn.

¹⁷⁶Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. Úřad vlády České republiky. Oddělení boje s korupcí. 2014. [online] [Cit. 05. 12. 2018] K dispozici zde: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

¹⁷⁷MORÁVEK, J., *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. 4/2016, Vol. LXII, str. 52.

Následná *Varianta 1* navrhuje explicitně zakotvit do již platných právních předpisů pravidlo zákazu nepřiměřených zásahů do chráněných zájmů oznamovatelů a zákazu postihů či jiných znevýhodnění oznamovatelů v zaměstnání v souvislosti s jejich oznámením. Mezi tyto předpisy je zařazen zákoník práce, zákon o státní službě, zákon o příslušnících bezpečnostních sborů a zákon o vojácích z povolání. Současně by se zákaz postihů promítnul i do právní úpravy přestupků a správních deliktů na úseku rovného zacházení se zaměstnanci, ve smyslu zavedení odpovídajících skutkových podstat. Jako součást této varianty je dále navržena podmínka dobré víry oznamovatele a zavedení sdíleného důkazního břemene pro případ vzniklých příslušných sporů v rámci civilního soudního řízení.

Varianta 2 podřazuje ochranu oznamovatelů pod právní režim antidiskriminačního zákona. V návaznosti na předchozí zkušenosti však byla tato varianta brána jako nevhodné řešení.¹⁷⁸

Varianta 3 pak obsahuje přijetí samostatného zákona coby *lex specialis* ke stávajícím zákonům upravujícím pracovní a služební poměry.

Nakonec návrh alternativ uvádí *Variantu 4*, spočívající v přijetí samostatného komplexního zákona, novelizujícího zákony stávající. K této variantě se uvádí, že jde pouze o modifikaci *Varianty 1* z legislativního hlediska řešení.¹⁷⁹

Do meziresortního připomínkového řízení byl Dienstbierův návrh alternativ rozeslán 19. dubna 2016. V připomínkách, které k návrhu zazněly, se resorty povětšinou rovněž přikláněly k navrhované *Variantě 1*, nicméně vzneseno bylo několik doporučujících či zásadních připomínek s nesouhlasným postojem k různým prvkům obsaženým či naopak neobsaženým v návrhu.

Ministerstvo dopravy například uvedlo, že by bylo vhodné zvážit rozšíření osobní působnosti návrhu tak, aby se ochrana vztahovala na širší okruh osob, než je samotný oznamovatel. Příkladem uvedla osoby, které poskytnou zásadní informace o protiprávním jednání v rámci vyšetřování, a dále například bývalé zaměstnance, stážisty či uchazeče o zaměstnání.

Ministerstvo financí zaujalo k návrhu alternativ negativní postoj, možná i vzhledem k vlastnímu konkurenčnímu návrhu legislativního řešení problematiky *whistleblowingu*. Uvedlo, že navrhované řešení je nedostatečně účinné vzhledem k tomu, že nepřináší včasnou ochranu oznamovatele trestného činu, který by se mohl u soudu domáhat nápravy až poté, co by došlo

¹⁷⁸ *Ibid.* Str. 69.

¹⁷⁹ Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů. Úřad vlády České republiky. Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. 2016 [online] [cit. 6. 12. 2018] K dispozici zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA96GM95B> .

k jeho neoprávněnému postihu. Tuto připomínku však lze označit jako předmětnou, jelikož mezi postihem a přiznáním ochrany oznamovateli by pravděpodobně docházelo k velké časové prodlevě.

Ministerstvo práce a sociálních věcí upozornilo na stejný problém, spočívající v neúčinné ochraně oznamovatele již od okamžiku podání oznámení. Dále připomínkovalo nedostatečné předchozí projednání řešení se zmocněnými zástupci ministerstva a nedostatečné reflektování výsledků činnosti pracovní komise k *whistleblowingu*.

Ministerstvo spravedlnosti poukázalo na zahraniční právní úpravy cílící na ochranu oznamovatelů a negativně hodnotilo fakt, že návrh alternativ nijak nereflektoval existenci dalších možností a institutů, kterými je možné danou problematiku řešit. V podobném smyslu se vyjádřil i Veřejný ochránce práv, který podotknul, že návrh alternativ fakticky předkládá pouze jednu variantu řešení.¹⁸⁰

Poté, co v červenci 2016 došlo ke schválení návrhu alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů ve znění varianty 1,¹⁸¹ bylo Jiřímu Dienstbierovi uloženo vypracovat paragrafové znění zákona.

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s ochranou oznamovatelů podezření na protiprávní jednání,¹⁸² vycházel z *Varianty 1* návrhu alternativ a sestával z novel šesti stávajících předpisů a dvou variant řešení, které byly rozdílné ve vymezení věcné působnosti návrhu. V prvním bodě návrh stanovoval explicitní zákaz postihů a znevýhodnění zaměstnanců, kteří v dobré víře učinili oznámení. Tento zákaz měl být inkorporován do zákoníku práce, zákona o vojácích z povolání, zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a do služebního zákona. Dále měl být novelizován zákon o inspekci práce, kde by bylo upravené sankcionování za porušení výše zmíněného zákazu. Nakonec návrh zaváděl sdílené důkazní břemeno do občanského soudního řádu.

¹⁸⁰ Vypořádání připomínek k materiálu s názvem Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů. Hospodářská komora České republiky. 2016. [online] [6. 12. 2018]. K dispozici zde: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNAAKALDPK>.

¹⁸¹ Unesení vlády České republiky ze dne 11. července 2016 č. 633 k návrhu alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů.

¹⁸² Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s ochranou oznamovatelů podezření na protiprávní jednání. Vláda ČR.

Na přelomu listopadu a prosince 2016 však v reakci na volební výsledky ČSSD tehdejší předseda vlády Bohuslav Sobotka rozhodl, že Jiřího Dienstbiera v jeho funkci ministra pro lidská práva a rovné příležitosti nahradí Jiří Chvojka. Vládní kabinet tak na svém zasedání 8. února 2017 projednal a podpořil návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s ochranou oznamovatelů podezření na protiprávní jednání, vedený již v gesci ministra Jana Chvojky, který danou materii převzal. Jan Chvojka se k návrhu vyjádřil tak, že stačí přijmout jen drobná opatření, jelikož stávající právní předpisy již oznamovatelům poskytují dostatečnou ochranu. Přijetí zákona, jak říká, nevyřeší vše. Důležitou je rovněž osvěta a to, jak na celou problematiku oznamování nahlíží společnost.¹⁸³

Dne 17. února 2017 vláda předložila sněmovně vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 1034).¹⁸⁴ V čl. 1 odst. 2 vládního návrhu je zakotveno přenesení důkazního břemene na zaměstnavatele následově:

„Pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že byl ze strany žalovaného postižen nebo znevýhodněn v oblasti základního pracovněprávního vztahu proto, že u orgánu činného v trestním řízení učinil na základě důvěryhodných skutečností trestní oznámení pro trestný čin, který mohl spáchat žalovaný, zaměstnanec žalovaného, osoba ve služebním poměru zařazená u žalovaného, člen orgánu žalovaného nebo osoba vykonávající veřejnou funkci u žalovaného nebo stojící v jeho čele, je žalovaný povinen dokázat, že nedošlo k postižení nebo znevýhodnění žalobce z tohoto důvodu.“

Organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil 22. února 2017. Následně ke dni 26. května 2017 proběhlo první čtení zákona, ale projednávání návrhu bylo přerušeno do doby zahájení projednávání návrhu poslance Andreje Babiše, podrobněji rozebraného v následující podkapitole. Vládní návrh zákona nakonec přijat nebyl a projednávání sněmovního tisku bylo ukončeno v důsledku konce volebního období.

¹⁸³ PRCHAL, L., *Oznamovatele podvodů má chránit zákon. Dle expertů jej potřebujeme už dlouho*. Právní rádce. 8. 2. 2017.

¹⁸⁴ Sněmovní tisk 1034. Novela z. - občanský soudní řád. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období. [online] [Cit. 06. 12. 2018] K dispozici zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1034> .

4.4. Poslanecký návrh Andreje Babiše z roku 2016

Legislativní návrh paragrafového znění zákona zabývajícího se ochranou oznamovatelů předložil sněmovně 29. dubna 2016 tehdejší ministr financí Andrej Babiš. Záměr předložit vlastní legislativní návrh komplexního řešení *whistleblowingu* oznámil Andrej Babiš společně s tehdejším ministrem spravedlnosti Robertem Pelikánem velmi krátce poté, co Jiří Dienstbier představil své alternativy legislativního řešení ochrany oznamovatelů. Návrh zákona byl poslancům rozeslán 2. května 2016 jako sněmovní tisk 799/0, pod názvem Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Vláda zaslala 31. května 2016 k návrhu neutrální stanovisko, ve kterém však formulovala několik důvodných připomínek.¹⁸⁵ Ačkoli organizační výbor poslanecké sněmovny doporučil návrh zákona k projednání, projednání bylo ukončeno s koncem volebního období a ani tento návrh se tak nakonec nestal součástí právního řádu.¹⁸⁶ I přes to však stojí za bližší pozornost.

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů sestává v první části z deseti paragrafů, které zejména stanovují účel zákona, stejně jako zavádí některé nové instituty a procesní postupy. V následujících pěti paragrafech vnáší návrh novely do již platných zákonů. Jak uvádí Morávek, návrh je vhodně koncipován jako snaha o přijetí obecné úpravy, což je ovšem zřejmě jediné pozitivum na jinak nepřilíš propracovaném návrhu. Nezapře se také inspirace dříve vydanými materiály, avšak již bez úsilí přizpůsobit text návrhu alespoň aktuálnímu českému pojmosloví, když navrhovatel například po roce 2014 pracuje s pojmem právní úkony namísto právních jednání.¹⁸⁷ Navrhovaná právní úprava vychází zejména ze slovenského zákona č. 307/2014 Z. z.,

¹⁸⁵ Stanovisko vlády k návrhu poslance Andrej Babiše na vydání zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Úřad vlády České republiky. 30. 5. 2016 [online] [Cit. 01. 12. 2018] K dispozici zde: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAAKF96TP>.

¹⁸⁶ Sněmovní tisk 799. N.z. o ochraně oznamovatelů trestných činů. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období. [online] [Cit. 03. 12. 2018] K dispozici zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=799>.

¹⁸⁷ MORÁVEK, J., *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. 4/2016, Vol. LXII, str. 69.

o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti.¹⁸⁸ Tento slovenský komplexní zákon na ochranu *whistleblowerů* se však v praxi prozatím neukázal jako účinná legislativa.

Pokud se blíže zaměříme na obsah návrhu, jeho osobní působnost je stanovena relativně široce. Zákon by se měl vztahovat na zaměstnance jak v pracovním, tak ve služebním poměru dle služebního zákona, zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a dle zákona o vojácích z povolání.

Věcná působnost návrhu je naopak omezena taxativním výčtem trestných činů, uvedených v ustanovení § 4. Autor návrhu do tohoto výčtu řadí trestné činy korupčního charakteru, trestné činy z oblasti veřejných zakázek a finanční kriminality, dále například trestný čin ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty, což je oblast, se kterou je přínos *whistleblowingu* v novodobé historii také často spojován, a nakonec i trestné činy v sexuální oblasti.

Navrhovatel do výčtu naopak nezařadil trestné činy nejvyšší společenské škodlivosti, a to trestné činy proti životu a zdraví člověka nebo trestné činy proti svobodě. Klíč k výběru trestných činů, na který se zákon má vztahovat, navrhovatel neuvedl, vycházel tak nejspíše z vlastních úvah o společenské škodlivosti. Zákon se rovněž nevztahuje na správní delikty a přestupky. Úzká věcná působnost je v důvodové zprávě k návrhu odůvodněna finančními dopady chystaného zákona.

Věcná působnost navrhovaného zákona je dále omezena pouze na taková jednání, která byla učiněná v souvislosti s úkoly nebo činnostmi zaměstnavatele a dále definicí „oznámení“ dle § 2 písm. c) návrhu zákona. Celkově tak lze konstatovat, jak uvádí např. Morávek, že vzhledem

¹⁸⁸ Ve slovenském zákoně o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti nalezáme některé analogicky stejné prvky s navrhovanou právní úpravou předloženou Andrejem Babišem. Slovenský zákon obsahuje taxativní výčet trestných činů, které spadají pod definici protispoločenskej činnosti a na které tak dopadá působnost zákona. Působnost je ale navíc rozšířena i na veškeré trestné činy s trestem odnětí svobody s horní trestní sazbou nejméně 3 roky a správní delikty, za které je možno uložit pokutu v horní hranici nejméně 50 000 Euro. Zákon rovněž stanovuje povinnost zaměstnavatelům, aby pro určité úkony ovlivňující postavení zaměstnanců měly udělený souhlas od inspektorátů práce. Dalšími prvky, ze kterých český návrh pravděpodobně vycházel, jsou možnost utajení totožnosti oznamovatele a odměna poskytovaná oznamovateli na jeho žádost až do výše padesátinásobku minimální mzdy, v tomto případě od Ministerstva spravedlnosti. Český návrh zákona však možnou finanční kompenzaci dle důvodové zprávy nepojímá jako odměnu vázanou na výsledek řízení, ale jako kompenzaci případné újmy. Zákon č. 307/2014 Z. z.

k těmto nedůvodným zúžením v působnosti návrh nenaplňuje účel, který si vymezuje v důvodové zprávě k návrhu.¹⁸⁹

Ojedinělý je způsob ochrany oznamovatelů, který dle návrhu nového zákona spočívá v udělení statusu chráněného oznamovatele postupem podrobněji uvedeným níže. V případě uznání tohoto statusu se na oznamovatele bude vztahovat zvláštní ochrana stanovená prostřednictvím novel stávajících zákonů. Příkladem je novela zákoníku práce, která má zaměstnavateli znemožnit ukončit se zaměstnancem pracovní poměr nebo ho převést na jinou práci bez souhlasu příslušné krajské pobočky Úřadu práce.

Návrh je poměrně ambiciózním v procesním postupu a celkově celém způsobu poskytnutí ochrany oznamovatelům. Předpokládá, že oznamovatel podá trestní oznámení či jiný podnět prostřednictvím „komunikačního kanálu“, do kterého navrhovatel zapojuje státní zastupitelství i policejní orgány. Tento komunikační kanál má představovat zabezpečený informační systém, potažmo zabezpečená anonymní emailová schránka nebo jiná služba na podobné bázi, prostřednictvím které bude probíhat komunikace mezi oznamovatelem, policejními orgány a státním zástupcem. Při podání oznámení i následné komunikaci skrze tento systém má být zaručeno utajení totožnosti oznamovatele, čímž si navrhovatel slibuje zvýšit ochotu oznamovatelů činit podání. V případě, kdy státní zástupce dojde k závěru, že byl oznámen trestný čin spadající do taxativního výčtu v § 4 a oznamovatel splňuje podmínky pro přiznání ochrany dle tohoto zákona, upozorní na to oznamovatele, který má následně možnost vystoupit z anonymity a požádat o status chráněného oznamovatele. Cílem je právě podpořit anonymní oznamovatele vystoupit z anonymity a zúčastnit se trestního řízení v pozici svědka.

Ustanovení § 5 upravuje postup pro získání statusu chráněného oznamovatele a také podmínky jeho zániku. Vyjma výše uvedeného způsobu je sám oznamovatel - nevyužívá-li institutu anonymního oznamování – při nebo po podání trestního oznámení oprávněn žádat státního zástupce o přiznání tohoto statusu.

Státní zástupce po podání žádosti o přiznání statusu chráněného oznamovatele bezodkladně vydá předběžné opatření se stejným účinkem, jako rozhodnutí ve věci samé. Předběžné opatření vydává státní zástupce s cílem poskytnout zaměstnanci okamžitou ochranu před odvetným jednáním zaměstnavatele, ke kterému by mohlo docházet v časové prodlevě mezi podáním žádosti

¹⁸⁹ MORÁVEK, J., *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. 4/2016, Vol. LXII, str. 69.

a vydáním rozhodnutí. Státní zástupce rozhodnutí vydává ve správním řízení, pokud jsou splněny podmínky stanovené zákonem, zejména není-li oznamovatel pachatelem, spolupachatelem nebo účastníkem oznámeného trestného činu a jednal-li v dobré víře.

V následujících paragrafech je do systému ochrany oznamovatelů zapojeno i Ministerstvo financí, které by mělo chráněným oznamovatelům poskytovat náhradu nemajetkové újmy a náhradu ztráty příjmu v případech, kdy je s nimi bez souhlasu Úřadu práce ukončen pracovní poměr, a to s následným regresním nárokem Ministerstva financí vůči zaměstnavateli.

Za účelem ochrany oznamovatelů návrh v dalších částech provádí novelu zákona o vojácích z povolání¹⁹⁰, zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů¹⁹¹, zákoníku práce, zákona o Úřadu práce České republiky¹⁹² a zákona o státní službě. Do těchto zákonů návrh zařazuje specifické prvky ochrany pro oznamovatele. Způsoby ochrany v jednotlivých zákonech jsou analogicky obdobné a stojí na stejném principu.

Zákoník práce by například po novele obsahoval ochranná opatření, která by zaměstnavateli znemožňovala zaměstnance znevýhodňovat či jiným způsobem postihovat za podání trestního oznámení. Účelem ustanovení, které se navrhuje včlenit do § 16 Zpr, by bylo zabránit jakémukoli šikanóznímu jednání ze strany zaměstnavatele. Jak již bylo zmíněno výše, krajská pobočka Úřadu práce by musela zaměstnavateli udělit souhlas vždy před tím, než by zaměstnanec mohl převést na jinou práci bez jeho souhlasu, dát zaměstnanci výpověď nebo s ním okamžitě ukončit pracovní poměr, a to vše po dobu, po kterou by zaměstnanci byl přiznán status chráněného oznamovatele.

K tomu lze dodat, že zákaz znevýhodňovat či jinak diskriminovat zaměstnance je již v platné právní úpravě obsažen. K navrhované změně právní úpravy skončení pracovního poměru lze poukázat na fakt, že oznamovateli by se v zásadě dostalo vyššího stupně právní ochrany než například těhotné zaměstnankyni nebo matce na mateřské dovolené.¹⁹³

Vláda zaujala k celému návrhu neutrální stanovisko, nicméně uvedla v něm mnoho skutečností, které by v rámci dalšího legislativního postupu bylo vhodné zodlednit. Některé klíčové instituty

¹⁹⁰ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

¹⁹¹ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹⁹² Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky.

¹⁹³ MORÁVEK, J., *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. 4/2016, Vol. LXII, str. 70.

návrhu označila za nesprávně zpracované, se zásadními výhradami se postavila zejména ke koncepčnímu zásahu do soustavy státního zastupitelství. K danému uvedla mimo jiné i následující:

„Podle návrhu zákona by měl státní zástupce rozhodovat o přiznání statusu chráněného oznamovatele (...) v procesním režimu stanoveném správním řádem. Podle názoru vlády s tímto zásadním zásahem do koncepce státního zastupitelství jako orgánu nesoudní justiční povahy nelze souhlasit, neboť státní zastupitelství není v jeho dosavadním chápání správním úřadem a je zvláštním druhem státního orgánu odlišujícího se od správních úřadů druhem činnosti státu, jímž je primárně zastupování veřejné žaloby...“

Dále vláda poukázala na možné zneužívání institutu chráněného oznamovatele a vyjádřila obavy před účelově podávanými trestními oznámeními. Nedostatečně odůvodněný je dle vlády i výběr trestných činů do taxativního výčtu, k němuž navíc není žádný objektivní klíč, například v podobě výše trestních sazeb. Nevyjasněnou také zůstává například otázka, jakým způsobem se zaměstnavatel dozví o statusu chráněného oznamovatele, který získá jako zaměstnanec a potažmo tedy i o povinnostech, které z toho zaměstnavateli plynou.¹⁹⁴

4.5. Budoucnost whistleblowingu v ČR a de lege ferenda návrhy pro budoucí úpravu

Ačkoli žádný z výše popsaných legislativních návrhů nakonec nevedl k zakotvení nové právní úpravy chráněného oznamování do českého právního řádu, představeny byly různé koncepce a způsoby, jakými by tato nová úprava mohla být provedena. I přes to, že u všech zmíněných návrhů lze připomínkovat nějaké zásadní nedostatky, přinesly tyto legislativní tendence širokou odbornou debatu nad daným tématem. Každá případná budoucí snaha o přijetí nového zákona na ochranu oznamovatelů v České republice, jejímž hlavním cílem by bylo skutečně uvážené zvýšení úrovně této ochrany, nikoli sbírání politických bodů, již může vycházet z těchto předchozích zkušeností a pokročit v kvalitě návrhu o krok dále.

V současné době lze očekávat další zajímavý vývoj v dané oblasti, a to zejména vzhledem k předloženému návrhu evropské směrnice a dále díky aktuální činnosti pracovní komise předsedy

¹⁹⁴ Stanovisko vlády k návrhu poslance Andrej Babiše na vydání zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Úřad vlády České republiky. 30. 5. 2016.

Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu. Aktuálně totiž tato komise vedená předsedou Daliborem Fadrným v prosinci 2018 předložila nový návrh zákona na komplexní úpravu problematiky chráněného oznamování.

Jelikož se ale tento současný návrh zákona nekryje svým obsahem s předloženou evropskou směrnicí, která je obsahově širší, v případě přijetí směrnice a následné povinnosti její implementace do českého právního řádu by tímto návrhem, v jeho současné podobě, ke splnění této povinnosti nedošlo. V případě přijetí směrnice by tak Česká republika musela v budoucnu prokázat, že má ve svém právním řádu již dostatečně zajištěnou právní úpravu oznamovatelů v rozsahu požadovaném směrnicí, nebo přijmout novou právní úpravu, která by tuto podmínku splňovala.

Pro zajímavost lze uvést některé prvky nově navrhovaného zákona. Věcná působnost návrhu je omezena na trestné činy, přestupky a jednání, které má znaky přestupku. V posledním jmenovaném případě lze domýšlet, o jaká jednání ve skutečnosti půjde. Budou to například jednání, které páchá osoba, která nemá deliktní způsobilost? Návrh dále například zakotvuje vydávání předběžných opatření ve věci ochrany oznamovatelů, které by zabránily nastoupení právních účinků určitých jednání učiněných zaměstnavatelem, nebo zlepšení procesního postavení oznamovatelů.¹⁹⁵

V případě debaty nad možnou komplexní právní úpravou *whistleblowingu* by měly být důsledně probrány všechny základní aspekty důležité z hlediska zakotvení institutu chráněného oznamování do právního řádu. Mezi ně patří v první řadě osobní a věcná působnost zákona, dále postupy pro oznamování, včetně rozlišení oznámení interních a externích a případně i řešení otázky zřízení různých oznamovacích kanálů. Dále rozsah a způsob poskytované ochrany, řešena by měla být i otázka případného zneužití institutu chráněného oznamování včetně ochrany oznamovaného. Zejména poslední z uvedených aspektů nebyl dostatečně brán v potaz v žádném ze čtyř výše rozebraných předložených legislativních návrhů.

¹⁹⁵ Seminář o whistleblowingu vedený Jakubem Morávkem, členem pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 12. 12. 2018.

K diskuzi vybízí rovněž otázka motivace oznamovatelů v podobě zakotvení různorodých, typicky ale finančních odměn. Ty mohou být oznamovatelům udělovány v případech, že se oznámení ukáže jako pravdivé, nebo mohou představovat například určité procento ze zachráněných finančních prostředků, obdobně jako u *qui tam* žalob. Nejenom vzhledem ke zkušenostem ze zahraničí nebo k historickým konsekvencím však v této otázce není snadné přijmout jednoznačné stanovisko.

Autorka práce se však domnívá, že poskytnutí finanční kompenzace oznamovatelům v případě ztráty příjmu, nebo náhrada jiné nemajetkové újmy vzniklé v souvislosti s učiněným oznámením, může přispět k dodání odvahy případným oznamovatelům a ve výsledku tak mít účinek spíše kladný. Naopak poskytování odměn, spojených s výsledkem řízení, nepovažuje autorka za vhodné řešení, zejména z důvodu vybízení ke zneužití institutu chráněného oznámení.

Autorka dále v pokračování této podkapitoly uvádí vlastní úvahy nad možnostmi řešení některých otázek u následujících parametrů právní úpravy:

Působnost zákona:

Prvotní otázkou při tvorbě nového zákona je vymezení jeho osobní a věcné působnosti. Je tedy třeba uvážit, na osoby v jakém postavení má předmětná právní úprava dopadat.

Whistleblower by k informacím o nekalém jednání měl přijít do styku v souvislosti s jeho privilegovaným postavením uvnitř určitého subjektu. Vzhledem k efektivnosti předpisu, vztaženo směrem k odhalení a ukončení co největšího množství probíhajících nekalých jednání, se jako vhodným způsobem řešení jeví naopak stanovení co nejširší osobní působnosti zákona.

V návaznosti na samotný smysl institutu *whistleblowingu*, který má spočívat v ochraně oznamujících osob, které jsou v postavení podřízenosti, v závislém postavení pracovněprávního a služebního vztahu, nebo alespoň obecně v postavení slabší strany k oznamovaným, proto autorka práce ale nepovažuje za vhodné rozšiřovat osobní působnost předpisů i na osoby nesplňující dostatečně tyto znaky. Příkladem jsou výše zmiňované osoby blízké zaměstnancům nebo osoby stojící vně dané organizace, které s protiprávním jednáním mohou přijít do styku. Tyto osoby by například jen stěží využívaly ochrany, kterou mají primárně poskytovat předpisy na ochranu oznamovatelů, spočívající typicky v ochraně pracovního či služebního místa oznamovatele.

Otázkou druhou zůstává určení, na jaká škodlivá jednání má právní úprava dopadat. Některé právní úpravy stanovují věcnou působnost neurčitým pojmem typu „závadné jednání“, jiné na druhé straně věcnou působnost striktně omezují taxativním výčtem zakázaných jednání. Způsobem určení věcné působnosti mohou být i kritéria typu výše škody nebo výše trestu odnětí svobody. Problémem se však v těchto případech jeví prakticky vyvstala překážka, kdy oznamovatel většinou není schopen v době podání oznámení posoudit přesnou kvalifikaci trestného činu či výši nastalé škody. Oznámení by tak podával s nejistým výsledkem následného přiznání právní ochrany. Autorka proto považuje za vhodnější zvolit obecnější vymezení pojmu.

Postupy oznamování:

Stanovení postupů pro oznamování nekalých jednání by mělo potencionálním oznamovatelům poskytovat jasný návod, jakým způsobem a komu mají podávat oznámení, aby nedocházelo ke zbytečným časovým prodlevám, ve kterých bude oznamovatel zjišťovat, jaké jsou vlastně jeho případy povinnosti či možnosti. S tím souvisí i vhodnost zakotvit příslušným subjektům určeným navrhovanou právní úpravou povinnost informovat své zaměstnance, případně i jiné osoby, o postupech interního oznamování v rámci těchto subjektů.

Co se týče rozlišování mezi interními a externími postupy oznamování, příslušné subjekty by měly zřídit a zabezpečit určité kanály sloužící k oznamování v rámci struktur těchto subjektů. Prakticky by tyto kanály mohly představovat například pouze zabezpečené emailové adresy směřující na pověřené osoby na různých stupních daného subjektu. Zaměstnanci by tak měli možnost obracet se na osoby nadřazené osobám oznamovaným. Nevylučuje se ani zapojit do tohoto vnitřního systému oznamování určité smluvní či partnerské linky v podobě například bezpečnostních agentur nebo advokátních kanceláří, pokud by zaměstnanec vyhodnotil, že nemá možnost obrátit se na nikoho v daném subjektu, třeba z důvodu domněnek o zapojení všech pověřených osob do protiprávního jednání, nebo z domněnky případné neúčinnosti takového oznámení.

Externí oznámení by spočívalo v podáních vůči orgánům veřejné moci či oznámeních směřujících na veřejné sdělovací prostředky. Na rozdíl od většiny názorů se autorka této práce nepřiklání k takovým podobám právní úpravy, které by zakotvovaly povinnost primárního interního oznámení skutečností. Ideálním se samozřejmě jeví postup, kdy zaměstnanec využije interních postupů a celá záležitost je efektivně a rychle vyřešena v rámci šetření vedeného určitou pověřenou osobou v rámci struktury společnosti. Autorka se však domnívá, že takových případů

se bude reálně vyskytovat minimum a oznamovatel bude v praxi narážet na různé překážky, kvůli kterým by si mohl případné oznámení rozmyslet. Tyto překážky mohou spočívat například pouze v pochybnostech oznamovatele, že jeho věc nebude nadřízeným řádně prošetřena a bude takzvaně „rozmazávána“ mezi dalšími osobami ve společnosti, kterých se oznamovatel může potencionálně i obávat. Pouze tyto psychologické překážky mohou zaměstnavatele odradit od oznámení nekalého jednání.

Dalším důvodem je i výše zmíněná úvaha, že interní oznámení může být skutečně účinné v případě některých nekalých jednání, nicméně v případě závažných protiprávních jednání korupčního charakteru, trestných činů z oblasti veřejných zakázek a finanční kriminality a dalších podobných jednání je dosti pravděpodobné, že tato protiprávní činnost bude probíhat s vědomím nejvyšších struktur ve společnosti. Efektivita interního ozámení v takových případech pak pravděpodobně nebude vysoká.

Oznamovatel by tedy měl mít možnost sám uvážit, dle konkrétních okolností a s ohledem na své osobní znalosti daného prostředí a případnou důvěryhodnost oznamovacích kanálů, zda učiní oznámení nejdříve interní, a až v případě nezjednání nápravy pak oznámení externí, nebo se rovnou obrátí na nezávislé vnější instituce.

Na tuto problematiku dopadá samozřejmě i již existující povinnost loajality k zaměstnavateli, se kterou by bylo vhodné se v případných návrzích také vypořádat.

Poskytovaná ochrana

Ochrana poskytovaná oznamovatelům by se v první řadě měla vztahovat pouze na oznámení učiněná v dobré víře. Pokud se ukáže, že oznámení bylo učiněno v omylu, nicméně nebylo úmyslem oznamovatele poškodit oznamovaného lživým oznámením, měla by se i v takovém případě ochrana na oznamovatele vztahovat. V případě prokázání zlého úmyslu oznamovatele by naopak měly nastoupit sankce, které by zároveň představovaly jisté ochranné a prevenční opatření ve vztahu k oznamovaným osobám. Sankce pro nepoctivé oznamovatele mohou spočívat třeba v pokutách, ale například i v různých modifikacích povinnosti veřejné omluvy.

Co se týče ochranných opatření, jejich účelem by mělo být zajistit oznamovatelům ochranu nejen před ukončením jejich pracovního poměru nebo celkově zajistit ochranu jejich pracovního či služebního místa, ale zákon by měl oznamovatele chránit před daleko širším spektrem odvetných opatření, spočívajících v různém znevýhodňování a diskriminací oznamovatele.

Zároveň by bylo vhodné oznamovatelům zaručit ochranu prostřednictvím zakotvení poskytovaných finančních kompenzací v případě ztráty příjmu, nebo náhrad jiné nemajetkové újmy vzniklé v souvislosti s jejich oznámením.

Veškerá tato ochranná opatření, které by oznamovatelům právní úprava poskytovala, by měla být koncipována spíše jako ochrana *ex ante*. Autorka práce spatřuje jisté nevýhody jak ve stanovení ochrany *ex ante*, tak v ochraně *ex post*, přičemž nalezení konkrétního způsobu ideálního řešení tohoto problému nenachází. Otázkou například zůstává, kým by tato *ex ante* ochrana byla zaručována, nebo jak by se postupovalo v případech odlišných předběžných opatření a následných pravomocných rozhodnutí ve věci. Pouhá ochrana *ex post* na druhé straně nezaručí oznamovatelům dostatečně efektivní nástroj.

Závěr

Předložená diplomová práce se zabývá tématem *whistleblowingu*, které si autorka práce v úvodu práce klade za cíl přiblížit, a to včetně jeho vývoje a souvisejících aspektů. V první kapitole se proto pokouší tento cíl naplnit prostřednictvím uvedených definic tohoto pojmu, pocházejících od různých autorů. Z těchto definic vyplývá, že tento pojem různí autoři naplňují do jisté míry různým obsahem, proto autorka práce zároveň sama uvádí stěžejní prvky tohoto institutu. Při přiblížení vývoje tohoto pojmu, respektivě institutu, se autorka věnovala prvním dokumentům, zakotvujícím ochranu oznamovatelů, které vznikaly v zemích s anglosaskou právní kulturou. Přiblíženy jsou v této spojitosti také specifika takzvaných *qui tam žalob*. Závěrem první kapitoly je poukázáno na přesah tohoto pojmu do dalších odvětví.

Budeme-li vycházet ze skutečností popsaných v této diplomové práci, zejména ze zmiňovaných kauz spojených s *whistleblowery*, lze bez větších pochybností dovést, že institut *whistleblowingu* je způsobilý významným způsobem ovlivnit vývoj i dopady určitých nekalých jednání, probíhajících ve společnosti. Některé z popsaných afér svědčí o tom, že určité probíhající protiprávní praktiky mohou mít nedozírné důsledky například i v ekonomické rovině. Právě *whistleblowing* může vést ke včasnému záchytu a odhalení těchto nebezpečných jednání nebo sloužit i jako prostředek jejich prevence. I z tohoto důvodu se tato problematika stala předmětem úpravy v několika významných mezinárodních dokumentech, které jsou popsány ve druhé kapitole.

Není tedy pochyb, že je třeba podpořit případné oznamovatele v učinění oznámení, a to zejména poskytnutím náležité právní ochrany. Ve třetí kapitole byl proto popsán současný stav právní úpravy v České republice, která se v určitém smyslu vztahuje k ochraně oznamovatelů, případně oznamovaných osob.

Z této kapitoly lze vyvozovat, že v současné době se v českém právním řádu nachází řada ustanovení, která částečně upravují buď požadované postupy při podávání oznámení, nebo poskytují určitou ochranu oznamovatelům proti případným odvetným opatřením. Ucelenější právní úprava *whistleblowingu* v současné době pokrývá pouze oblast bankovníctví a služebních úřadů, nicméně zejména v druhém jmenovaném sektoru tuto právní úpravu nelze označit za zcela zdařilou. Ustanovení poskytující částečnou ochranu oznamovatelům se nachází i v dalších právních předpisech, v praxi se budou oznamovatelé pravděpodobně nejvíce odkazovat na ochranu zakotvenou zákoníkem práce, případně Listinou základních práv a svobod či trestním zákoníkem,

kteřý poskytuje v určitém smyslu ochranu i osobám oznamovaným. Jak ale bylo v začátku třetí kapitoly zmíněno, zákonů, které alespoň částečně dopadají na tuto problematiku, je však více.

Autorka této práce celkově hodnotí současnou úroveň právní úpravy jako uspokojivou a domnívá se, že již nyní, i přes absenci komplexního zákona na ochranu oznamovatelů v českém právním řádu, bude možné nalézt ochranná ustanovení pro většinu potencionálně vyvstalých případů. Z hlediska ochrany identity oznamovatele i oznamovaného považuje autorka práce stávající právní úpravu za zcela dostačující.

Jako větší riziko pro oznamovatele vnímá autorka, na rozdíl od částečných mezer v právu, celkové nahlížení na chráněné oznamování v české společnosti. Pravděpodobně v důsledku historického vývoje jsou oznamovatelé dle různých výzkumů většinou naší společnosti stále v jistém smyslu považováni za práškače a udavače. Zákonnou úpravou nelze pokrýt případný opovržlivý postoj spolupracovníků a jiných osob, který by pro oznamovatele nejspíše představoval také určitou významnou sankci za oznámení. Autorka proto jako primární věc pro zlepšení postavení oznamovatelů v České republice nepovažuje přijetí nové právní úpravy, nýbrž celkovou osvětu občanů v dané problematice. Taková činnost může být pochopitelně realizována neziskovými organizacemi, k čemuž do jisté míry, avšak s nedostatečným účinkem dochází již v současné době, ale i státem.

Názor autorky práce, že není akutní potřebou přijímat v České republice za stávajících podmínek právní ochrany oznamovatelů nový komplexní právní předpis pro úpravu této problematiky samozřejmě není názorem všeobecným. Čtvrtá kapitola proto byla zaměřena na proběhlé, více či méně zdařilé pokusy o zakotvení nové právní úpravy oznamování a s ním souvisejících aspektů do českého právního řádu. Rozebrány byly čtyři legislativní návrhy, které se ve svém pojetí v mnohém odlišovaly. Lze zhodnotit, že každý z návrhů obsahoval nějaké nedostatky, které byly popsány v jednotlivých podkapitolách, ale celkově tyto návrhy přinesly vzorek různých možných podob a koncepcí případné právní úpravy, odbornou diskuzi nad daným tématem a tím možná i jeho částečné zviditelnění.

Závěrem autorka práce dodává, že současná právem zaručená ochrana oznamovatelů, stejně jako i snahy o její zvýšení prostřednictvím návrhů nových zákonů, jsou věcí jednou. Aplikace platného práva v praxi, případně reálný účinek nových právních úprav, je však věcí druhou. Jak uvedla například Evropská komise ve svém sdělení nazvaném „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“, „(...) *Když do popředí vystoupí problémy – např. zkoušky automobilových*

*emisí, znečištění vody, nelegální skládky, bezpečnost a ochrana dopravy – často se ukáže, že problémem není nedostatek právních předpisů, ale spíše skutečnost, že právo není účinně uplatňováno (...)*¹⁹⁶

¹⁹⁶ Sdělení Komise. Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování. C/2016/8600. Úřední věstník Evropské unie. 19. 01. 2017.

Seznam zkratek

AktG Zákon o akciích Spolkové republiky Německo

BBG Občanský zákoník Spolkové republiky Německo

BeamtStG Zákon o postavení úředníků zemí Spolkové republiky Německo

ČNB Česká národní banka

ČSSD Česká strana sociálně demokracická

GG Ústava Spolkové republiky Německo neboli Základní zákon

G20 Skupina 20 ministrů financí a guvernérů centrálních bank

OSN Organizace spojených národů

SpŘ Správní řád

StGB Trestní zákon Spolkové republiky Německo

TŘ Trestní řád

TZ Trestní zákoník

VDW Vereinigung Deutscher Wissenschaftler

ZPr Zákoník práce

Seznam použitých zdrojů

1. Monografie

BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce: Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2015, 1640 str. ISBN 978-80-7400-290-8.

BĚLINA, M., PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo. 7. Doplněné a podstatně přepracované vydání.* Praha: C. H. Beck, 2017, 477 str. ISBN 978-80-7400-667-8.

BLACK, H. C. *Blackův právní slovník, 6. Vydání, 2. svazek.* Victoria Publishing, a.s., Praha, 1993, 1472 str. ISBN 80-85605-23-6.

CÍSAŘOVÁ, E., et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice.* Praha: Transparency International – Česká republika, 2009. 71 str. ISBN 978-80-87123-11-9.

ČERNÁ, S. *Obchodní právo. Akciová společnost. 3. díl.* Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2006, 360 s. ISBN 80-7357-164-1.

HŮRKA, P., *Ochrana zaměstnance a flexibilita zaměstnávání. Princip flexibilitoty v českém pracovním právu.* Praha: Auditorium, 2009, 189 s. ISBN 978-80-903786-04-9.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. 5. vydání.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, 922 str. ISBN 0670762245.

NADER, R., PETKAS, P., BLACKWELL, K. (ed.). *Whistle blowing : The Report of the Conference on Professional Responsibility.* New York: Grossman Publishers, 1972, 302 p.

PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě: Komentář. 1. vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, 984 str. ISBN 978-80-7478-843-7.

SCHEMMEL, A., RUHMANNSEDER, F., WITZIGMANN, T. *Hinweisgebersysteme. Implementierung in Unternehmen.* C. F. Müller, 2012, 342 s. ISBN 978-3-8114-4220-7.

SCHMITT, L., *Whistleblowing – Verpfeifen des Arbeitgebers.* Kovac. 2003, 244 s. ISBN 978-3-8300-1207-8.

ŠÁMAL, P., et al. *Trestní řád. 7. vydání.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, 4504 str. ISBN 978-80-7400-465-0.

ŠÁMAL, P., et al. *Trestní zákoník. 2. vydání.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, 3560 str. ISBN 978-80-7400-428-5.

VAUGHN, G. R., *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2012, 368 p. ISBN 978-1-84980-838-5.

WORTH, M., *Whistleblowing in Europe: Legal protections for the whistleblowers in EU*, Transparency International, 2013, 96 str. ISBN: 978-3-943497-48-9.

2. Odborné články

BOULOY, K., The Public Interest Disclosure Act 1998: Nothing more than a “Cardboard Shield”. *Manchester student law review*. 2012.

DAVIDSON, S., First Amendment Issues Related to Whistleblowing and Leaking, 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.

GROSS, N., a PLATZER, M., Whistleblowing: Keine Klarheit beim Umgang mit Informationen und Daten. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*. 2017, Heft 17.

JUBB, P. B., Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation, *Journal of Business and Ethics*, 1999, Volume 21, Issue 1.

MATZNER, J., Whistleblowing – hrdinství, nebo udavačství? *Právní prostor*. 14. 7. 2015.

MESMER-MAGNUS, J. R., VISWESVARAN, CH., Whistleblowing in Organisations: An Examination of Correlates of Whistleblowing, Intentions, Actuins and Relation, *Journal of Business and Ethics*, 2005, Volume 62, Issue 3.

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

MORÁVEK, J. Whistleblowing. *Právní prostor*. 18. 6. 2015.

NECHALA, P., Chránené oznamovanie (Whistleblowing), ako ďalej? In PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

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

- PRCHAL, L., Oznamovatele podvodů má chránit zákon. Dle expertů jej potřebujeme už dlouho. Právní rádce. 8. 2. 2017.
- SCHEU, H. CH., Problematika tzv. whistleblowingu z pohledu evropské ochrany lidských práv, in PICHRT, J. (ed.) Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- SCHLEICHT, K., a LOY, D., Arbeitsrechtliche Aspekte des Whistleblowings. Der Betrieb. 2015, Heft 14.
- SCHMITT, L., Whistleblowing revisited -Anpassungs- und Regelungsbedarf im deutschen Recht, Recht der Arbeit. 2017, Heft 6.
- STEIGER, S., Obamova finanční regulace, Deník referendum, 19. 8. 2010.
- ŠAMÁNEK, J. (Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně. In: PICHRT, J. (ed.). Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- ŠVANDELÍKOVÁ, K., Pět otázek pro Jakuba Morávka. Právní prostor. 18. 3. 2015.

3. Seznam použitých právních předpisů

- 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,
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce,
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník,
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád),
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim,
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,
- Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce,
- Zákon č. 135/2014 Sb, kterým se mění některé zákony v souvislosti se stanovením přístupu k činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry a dohledu nad nimi,
- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě,

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách,

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

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

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

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv,

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů,

Nařízení 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 Ministerstva zahraničních věcí č. 25/2000 Sb. m. s. o přijetí Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s., o Trestněprávní úmluvě o korupci,

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s., o Občanskoprávní úmluvě o korupci,

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci,

Nařízení Rady č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství, 32004R0723,

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES. (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1023/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie, 32013R1023,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, 01995L0046-20180525,

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES,

Civil Service Reform Act, PL 95-454 (S 2640), z 13. 10. 1978,

Public Interest Disclosure Act z 2. 7.1998,

Zákon č. 307/2014 Z. z., zo 16. októbra 2014 o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov,

Základní zákon Spolkové republiky Německo, ve zveřejněném znění ve Spolkové sbírce zákonů, který byl naposledy novelizován čl. 1 zákona ze dne 13. července 2017,

Občanský zákoník Spolkové republiky Německo, ve zveřejněném znění ve Spolkové sbírce zákonů, který byl naposledy novelizován čl. 6 zákona ze dne 12. července 2018,

Zákon o postavení úředníků zemí Spolkové republiky Německo, ve zveřejněném znění ve Spolkové sbírce zákonů, který byl naposledy novelizován čl. 2 zákona ze dne 8. června 2017,

Zákon o spolkových úřednících Spolkové republiky Německo, ve zveřejněném znění ve Spolkové sbírce zákonů, který byl naposledy novelizován čl. 1 zákona ze dne 8. června 2017,

Trestní zákon Spolkové republiky Německo, ve zveřejněném znění ve Spolkové sbírce zákonů, který byl naposledy novelizován čl. 1 zákona ze dne 30. října 2017,

Zákon o akcích Spolkové republiky Německo, ve zveřejněném znění ve Spolkové sbírce zákonů, který byl naposledy novelizován čl. 9 zákona ze dne 17. července 2017.

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu 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 Krajského soudu v Brně ze dne 4. 10. 2013 č. j. 49 Co 29/2013-438,

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 7. 2011, ve věci Heinisch proti Německu, stížnost č. 28274/08,

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 2. 2008, ve věci Guja proti Moldavsku, stížnost č. 14227/04,

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 1. 2012, ve věci Sosinowska proti Polsku, stížnost 10247/09,

Rozsudek Německého spolkového pracovního soudu (BAG) z 3. července 2003 – 2 AZR 235/02.

5. Seznam použitých vnitrostátních legislativních i nelegislativních dokumentů

Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., a další související zákony, č. j.: 480/13, ze dne 27. června 2013.

Stanovisko 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 I (Komise pro správní právo č. 1).

Stanovisko vlády k návrhu poslance Andrej Babiše na vydání zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Úřad vlády České republiky. 30. 5. 2016.

Stanovisko předsedy Legislativní rady vlády k návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 11. června 2015, č. j.: 681/15.

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 408, k vládnímu návrhu zákona o zpracování osobních údajů z 5. 12. 2018. Sněmovní tisk 138 - třetí čtení.

Usnesení vlády České republiky ze dne 13. června 2012 č. 409 k analýze whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. Vláda České republiky.

Unesení vlády České republiky ze dne 11. července 2016 č. 633 k návrhu alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů. Vláda České republiky.

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

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 04. 12. 2018]. K dispozici zde: <http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupcina-obdobi-let-2011-a-2012-pdf.aspx> .

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. Úřad vlády České republiky. Oddělení boje s korupcí. 2014. [online] [Cit. 05. 12. 2018] K dispozici zde: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf> .

Novela zákona - trestní zákoník. Sněmovní tisk 39. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [online]. [cit. 25. 11. 2018]. K dispozici zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=39> .

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), a další související zákony. [online] [Cit. 02. 12. 2018] K dispozici zde: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/3c---uplneni-zneni-s-vyznaceni-zmen---21--cervna-2013---upraveno-dle-LRV.pdf> .

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 č. 137 ze dne 2. 7. 2013. K dispozici zde: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/69353/58317> .

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. K dispozici zde: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/70010/58803> .

Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů. Úřad vlády České republiky. Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. 2016 [online] [cit. 6. 12. 2018] K dispozici zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA96GM95B> .

Novela zákona - občanský soudní řád. Sněmovní tisk 1034.

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Sněmovní tisk 799.

Stanovisko vlády k návrhu poslance Andrej Babiše na vydání zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Úřad vlády České republiky. 30. 5. 2016 [online] [Cit. 01. 12. 2018] k dispozici zde: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAAKF96TP> .

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů. Sněmovní tisk 799. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 7. volební období. [online] [Cit. 03. 12. 2018] K dispozici zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=799> .

Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. [online] [Cit. 04. 12. 2018] K dispozici zde: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/3a---navrh-vecneho-zameru-ze-dne-9--rijna-2012.pdf .

Vypořádání připomínek k materiálu s názvem Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů. Hospodářská komora České republiky. 2016. [online] [6. 12. 2018].

K dispozici zde: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORNAAKALDPK>.

6. Seznam použitých nadnárodních legislativních i nelegislativních dokumentů

Resolution 1729 (2010) Final version. Parliamentary Assembly. Council of Europe. [online] [cit. 03. 10. 2018] K dispozici zde:

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en#>.

Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers. Committee of Ministers. Council of Europe. [online] [cit. 03. 10. 2018] K dispozici zde:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5.

Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Rada OECD. [online] [cit. 06. 10. 2018] K dispozici zde: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>.

Důvodová zpráva k Trestněprávní úmluvě proti korupci. Rada Evropy. [online] [cit. 30. 9. 2018] K dispozici zde:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44>.

Doporučení dobré praxe o vnitřní kontrole, etických zásadách a compliance. Rada OECD. [online] [cit. 06. 10. 2018] K dispozici zde:

https://www.spcr.cz/images/MO/OECD_doporuceni_dobre_praxe.pdf.

Úmluva Africké unie o prevenci korupce a boji proti ní. Africká Unie. [online] [cit. 10. 10. 2018] K dispozici zde:

https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf.

Návrh směrnice Evropského parlamentu a rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie ze dne 23. 4. 2018. 2018/0106 (COD). [online]. [cit. 17. 09. 2018]. Dostupné z:

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-218_en.

Sdělení Komise. Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování. C/2016/8600. Úřední věstník Evropské unie. 19. 01. 2017.

7. Seznam ostatních internetových zdrojů

Kolektiv autorů Oživení o. s. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů). Analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR*. 2011. [online]. [cit. 04. 09. 2018]. K dispozici zde:

<https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2013/08/ochrana-oznamovatelu-whistlebloweru-analyza-oziveni.pdf>.

Transparency International Česká republika. *Stanovisko Transparency International k návrhu nařízení vlády o regulaci whistleblowingu ve státní správě*. Transparency.cz. 29. 5. 2016

[online]. [cit. 30. 11. 2018] K dispozici zde: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2015-04-29-Stanovisko-k-nařizeni-vlady_WB.pdf .

Transparency International Česká republika. *Co je whistleblowing*. Transparency.cz. [online]. [cit. 03. 11. 2018] K dispozici zde: <http://transint.xred.cz/whistleblowing/> .

Oznamování porušení (Whistleblowing). Česká národní banka. [online]. [cit. 28. 11. 2018]. K dispozici zde: https://www.cnb.cz/cs/dohled_financi_trh/whistleblowing.html .

What is the False Claims Act? Learn the history of the whistleblower law and read the statute and its “qui tam” provisions. Phillips & Cohen. [online]. [cit. 23. 08. 2018]

K dispozici zde: <https://www.phillipsandcohen.com/false-claims-act-history/>.

Whistleblowing History Overview. Whistleblowersinternational. [online]. [cit. 23. 08. 2018]

K dispozici zde: <https://www.whistleblowersinternational.com/what-is-whistleblowing/history/>.

Qui Tam: A Colorful History. Whistleblower Info. [online]. [cit. 19. 11. 2018]. K dispozici zde: <http://www.whistleblowingprotection.org/?q=node/12> .

Oficiální webové stránky Rady Evropy. [online]. [cit. 30. 09. 2018]. K dispozici zde: <http://www.radaevropy.cz/>.

8. Seznam ostatních zdrojů

Archiv České televize. Rozhovor s českým námořníkem Jaroslavem Hornofem na webu ČT24: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2637137-neveril-jsem-ze-je-dnes-mozne-rika-namornik-ktery-upozornil-na-znecistovani-oceanu-muze>.

REDAKCE. Evropská komise navrhla posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU. Právní rozhledy. 2018, č. 11, str. 1-2.

Případ Rudolfa Schmengera a Franka Wehrheima, finančních vyšetřovatelů. Ev-akademie-boll. [online]. [cit. 22. 08. 2018]. K dispozici zde: http://www.ev-akademie-boll.de/fileadmin/res/otg/aktuell/09-05-09_WhistleblowerPreis.pdf.

Případ Dr. Moormena, jaderného fyzika. Ev-akademie-boll. [online]. [cit. 22. 08.2018]. K dispozici zde: https://vdw-ev.de/wp-content/uploads/2016/07/begruendung_whistleblower_moormann_de.pdf.

Seminář o whistleblowingu vedený Jakubem Morávkem, členem pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 12. 12. 2018.

Název diplomové práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce

Název práce v českém jazyce:

Whistleblowing a pracovněprávní vztahy, vývoj právní úpravy v ČR

Abstrakt:

V předložené diplomové práci se autorka zabývá tématem *whistleblowingu*, neboli chráněným oznamováním škodlivých jednání, které je v České republice v posledním desetiletí tématem vysoce aktuálním. Pozornost si tato problematika zasloužila jak s prvními veřejně známými případy českých *whistleblowerů*, tak i s několika předloženými legislativními návrhy na komplexní právní úpravu chráněného oznamování v České republice.

V první části práce autorka vymezuje pojem *whistleblowing*, a to zejména prostřednictvím několika definic od různých autorů. Dále se zabývá vývojem tohoto institutu v anglosaských zemích i jeho přesahem do jiných odvětví. Rozebrány jsou i související aspekty, a to pojem pracovněprávních vztahů a povinnost loajality. Celkově má první kapitola poskytnout komplexnější náhled na institut *whistleblowingu* tak, aby bylo možné vyvodit nejdůležitější prvky potřebné v případné právní úpravě chráněného oznamování. Druhá kapitola je věnována mezinárodním závazkům České republiky v oblasti regulace tohoto institutu a představeny jsou nejvýznamnější dokumenty přijaté na poli Evropské unie a dalších významných mezinárodních organizací, včetně relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Autorka se závěrem kapitoly pokouší o právní komparaci české a německé právní úpravy chráněného oznamování.

Největší část této diplomové práce je věnována právní úpravě *whistleblowingu* v České republice a jejímu vývoji. Autorka popisuje současný stav právní úpravy v českém právním řádu, kde se aktuálně nachází několik ustanovení napříč různými právními předpisy, které poskytují částečnou ochranu oznamovatelům škodlivých jednání. Popsána a zhodnocena je také speciální právní úprava *whistleblowingu* v oblasti bankovníctví a služebních úřadů, které se Česká republika dočkala v roce 2015. Dále jsou rozebrány čtyři legislativní návrhy na komplexní úpravu ochrany oznamovatelů, které byly v ČR předloženy.

Závěrem autorka hodnotí současný stav právní úpravy chráněného oznamování a podává vlastní úvahy o tom, jakým směrem by se *de lege ferenda* měla budoucí úprava *whistleblowingu* v České republice vyvíjet.

Klíčová slova: [Whistleblowing, Ochrana oznamovatele, Oznamování škodlivých jednání]

Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce

Název práce v anglickém jazyce:

Whistleblowing, employment relationships and development of whistleblowing legislation in the Czech Republic

Abstract:

In the submitted diploma thesis, the author deals with the topic of *whistleblowing*, in other words protected disclosure of wrongdoing, which is highly topical issue in the Czech Republic over the last decade. This issue gained attention with the first publicly known cases of Czech *whistleblowers* and also with several submitted legislative proposals for a complex legal regulation of the regime of protected disclosure in the Czech Republic.

In the first part of the thesis, the author defines the concept of *whistleblowing*, in particular through several legal definitions from various authors. This part also deals with the development of the institute in the Anglo-Saxon countries as well as with its overlap into other sectors. Its related aspects are also discussed, namely the concept of labor-law relations and the duty of loyalty. On the whole, the first chapter should provide a more comprehensive view of the *whistleblowing* institute in order to draw the most important elements needed in the possible regulation of protected disclosure.

The second chapter presents international commitments of the Czech Republic related to the regulation of this institute and consisting the most important documents adopted by European Union and other important international organizations, including some relevant case-law of the European Court of Human Rights.

Subsequently, the author concludes the chapter with legal comparison of Czech and German legal regulation of protected disclosure.

The largest part of this diploma thesis is devoted to the legal regulation of whistleblowing in the Czech Republic and its development. The author describes the current legal regulation in the Czech law, where several provisions are currently in place across different laws, providing partial protection to notifiers of harmful conduct. Described and evaluated is also the special legal regulation of *whistleblowing* in the area of banking and service offices, which the Czech Republic

adopted in 2015. Furthermore, four legislative proposals on the comprehensive protection of notifiers in the Czech Republic are analyzed.

In conclusion, the author assesses the current state of the legal regulation of protected disclosure and presents her own considerations on the direction in which *de lege ferenda* should develop the future regulation of *whistleblowing* in the Czech Republic.

Klíčová slova: [Whistleblowing, Protection of whistleblowers, Disclosure of wrongdoing]