

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Šimon Kraus

**OCHRANA PŘED KORUPCÍ A
ÚPLATKÁŘSTVÍM A JEJICH PREVENCE**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Tomáš Gřivna, Ph.D.

Katedra trestního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): prosinec 2015

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

V Praze dne _____

Šimon Kraus

Poděkování

Děkuji panu doc. JUDr. Tomáši Gřivnovi, Ph.D. za odborné vedení při vypracování této práce.

Obsah

ÚVOD.....	3
1. FENOMÉN KORUPCE.....	6
1.1 K historii korupce	6
1.2 K pojmům	9
1.2.1 Korupce.....	9
1.2.2 Úplatkářství.....	12
1.2.3 Lobbing	12
1.2.4 Nepotismus, klientelismus a spoils system.....	13
2. PROTIKORUPČNÍ NÁSTROJE TRESTNÍHO PRÁVA HMOTNÉHO	14
2.1 Trestné činy úplatkářství	14
2.1.1 Přijetí úplatku (§ 331).....	16
Exkurz 1 - Dary státním zaměstnancům.....	17
2.1.2 Podplacení (§ 332).....	19
2.1.3 Nepřímé úplatkářství (§ 333).....	20
Exkurz 2 - Nepřímé úplatkářství a lobbing	21
2.2 Ostatní trestné činy související s korupcí	24
3. PROBLEMATIKA WHISTLEBLOWINGU.....	25
3.1 Pojem a definice whistleblowingu	25
3.2 Whistleblowing v České republice a jeho současná právní úprava	27
3.2.1 Oblast správního právo	29
3.2.2 Oblast trestního práva	30
3.2.3 Oblast ochrany zaměstnanců	32
3.2.4 Hodnocení stávající tuzemské právní úpravy organizací Transparency International.....	36

3.3	Ochrana oznamovatelů z pohledu mezinárodního a evropského práva..	37
3.3.1	Mezinárodní dokumenty v oblasti whistleblowingu.....	37
3.3.2	Whistleblowing v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva - případ Guja v. Moldavsko	39
3.4	Whistleblowing ve vybraných zahraničních právních úpravách.....	41
3.4.1	Spojené státy americké	41
3.4.2	Spojené království.....	44
3.4.3	Norsko.....	46
3.4.4	Francie	46
3.4.5	Slovensko.....	47
3.5	Úvahy k možnostem tuzemské úpravy whistleblowingu <i>de lege ferenda</i>.	49
ZÁVĚR	.....	55
SEZNAM ZKRATEK	.....	57
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	.....	58
RESUMÉ	.....	67
SUMMARY	.....	69
KLÍČOVÁ SLOVA / KEY WORDS	.....	71

Úvod

Korupce je nejen věčným tématem snad ve všech složkách společnosti, počínaje odbornými články, přes politické diskuze, zpravodajství, soukromé rozhovory a konče snad až šarvátkami v zapadlých krčmách, nýbrž také nekonečným příběhem, který se odehrává od samého začátku lidské civilizace. Příběhem o penězích a moci, příběhem, v němž hlavní roli hrají lidská slabost, lenost a sobectví. Korupce je nemocí všech lidských společenství, kultur a civilizací. Jsou jí oslabovány a vnitřně rozkládány. Vede k nespravedlivému rozdělení majetku, snižuje motivaci k práci a ve svém důsledku i národní blahobyť. Prorůstá všemi vrstvami společnosti a všude křiví lidský charakter. Vede k vzájemné nedůvěře a k neefektivitě lidské spolupráce. To vše činí z korupce jeden z nejvíce negativních jevů lidské společnosti.

Boj proti korupci je proto důležitým úkolem státu i každého jeho občana. Vlády většiny států to také pravidelně deklarují ve svých programových prohlášeních. I současná česká vláda Bohuslava Sobotky považuje tento boj za jednu ze svých priorit a na každý rok stanovuje plán legislativních a dalších opatření v boji proti korupci.¹ To svědčí nejen o aktuálnosti tohoto problému, ale také o jeho závažnosti a o snaze podnikat aktivní zásahy směřující k omezení a prevenci korupce a jejích negativních dopadů.

Téma ochrany před korupcí a úplatkářstvím a jejich prevence je natolik rozsáhlé, že není vhodné uceleně jej analyzovat v rámci jedné diplomové práce. Proto se v té své zaměřuji pouze na některé aspekty ochrany před korupcí, a to především na ty, které jsou v současné době diskutovány nebo u nichž se hledá optimální legislativní či jiné řešení.

Z hlediska struktury je práce členěna na úvod, tři kapitoly a závěr.

¹ Vláda ČR uskutečňuje boj s korupcí na základě Vládní koncepce boje s korupcí, která je přijímána přibližně jednou za 2 až 3 roky a je každoročně konkretizována tzv. akčními plány boje s korupcí. Obsah těchto dokumentů a další podrobnosti jsou dostupné na webových stránkách Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/protikorupcni-dokumenty-vlady-104809/>. [online]. [cit. 2015-12-05].

První kapitola je zamýšlena jako úvod do problematiky korupce. Krátce se v ní zaměřuji na několik historických zkušeností s korupcí, které nám můžou sloužit nejen jako důkaz všudypřítomnosti, ale i komplexnosti a kulturní a časové proměnlivosti tohoto jevu. Druhá část první kapitoly je pak věnována některým základním pojmům. Jejím záměrem je především vyjasnění takového významu těchto pojmů, v jakém jich budu v následujícím textu obvykle užívat, a k akcentování těch jejich aspektů, jež pokládám za důležité. Pojem whistleblowing je přitom záměrně z přehledu vynechán a věnuji se mu na začátku poslední kapitoly, abych tak scelil pojednání o tomto fenoménu.

Druhá kapitola představuje přehled korupčních skutkových podstat obsažených v trestním zákoníku. Trestní právo hmotné je nejdůležitějším nástrojem represivní složky boje proti korupci, a jako takovému je mu podle mého názoru v odborné literatuře věnována již dostatečná pozornost. Proto v této kapitole neusiluji o vyčerpávající výklad o korupčních trestných činech, a spíše zde využívám tematického kontextu úplatkářských trestných činů ke dvěma exkurzům. První z nich je věnován zamyšlení nad ustanovením nového zákona o státní službě (dále také jen ZSS), které upravuje přijímání darů státními úředníky. V druhém se pak snažím popsat základní odlišnosti lobbingu od nepřímého úplatkářství, které i díky nedostatečné právní regulaci otázek lobbingu nejsou především široké veřejnosti vždy dobře patrné.

Poslední, třetí kapitola je věnována problematice whistleblowingu - oznamování nekalého jednání. Jedná se o nejobsáhlejší kapitolu, která je také jádrem celé práce. Ačkoliv se nejedná o ryze trestněprávní téma, jde jistě o jeden z důležitých nástrojů boje proti korupci. Z kriminologického hlediska je zde proto namístě zabývat se i mimotrestní úpravou whistleblowingu. První, úvodní podkapitola je věnována pojmu whistleblowingu. V dalších podkapitolách se postupně věnuji současnému stavu právní úpravy otázek týkajících se whistleblowingu a souvisejícím mezinárodním dokumentům. Ve stručnosti je pojednáno o rozhodování ESLP ve věcech žalob oznamovatelů na porušení jejich práv na svobodu projevu, a to především na modelovém případě Guja v. Moldavsko. Ve čtvrté podkapitole je věnována pozornost některým zajímavým institutům sloužícím k ochraně oznamovatelů obsaženým v právních řádech vybraných států. Na závěr této kapitoly se snažím o posouzení

možností a prospěšnosti případných změn v české právní úpravě otázek týkajících se whistleblowingu.

Jak už jsem naznačil výše, cílem této práce není rozbor všech ochranných a preventivních protikorupčních opatření. Mojí snahou je poukázat pouze na určité aspekty korupce a přispět tím do diskuze nad tímto pro společnost tíživým problémem, jehož řešení není jednoduché, ale o to větší musí být naše snaha neustále ho hledat.

V Praze 6. prosince 2015.

1. Fenomén korupce

1.1 K historii korupce

Korupce je jev, který v menší či větší míře provází civilizaci od samých počátků její existence, přímo s ní souvisí. Prakticky vždy, když se v dějinách jakékoliv lidské společnosti organizovalo, byla moc, jež je integrálním prostředkem jakékoliv organizace, provázena korupcí jako svojí rodnou sestrou. A tak se s korupcí přirozeně setkáváme již ve starověké Mezopotámii, Egyptě, Řecku či Římě.² Reakce na ni pak přichází záhy ve formě nejen morálního odsouzení a zákazu náboženským kultem³, ale přirozeně i represí ze strany mocenských struktur, a to především proto, že korupce, jako prostředek k nesplnění, obejití povinnosti, podkopává autoritu pravidel chování vytvářených právě těmito mocenskými strukturami a také snižuje respekt společnosti k těmto autoritám. Proto se s opatřeními (zpravidla represivními) setkáváme již například v Chammurapiho zákoníku, v němž se v článku 5 postihuje nekompetentní jednání soudců,⁴ nebo v tzv. Velkém ediktu faraona Haremheba,⁵ v němž se trestá úplatkářství smrtí.⁶

Z historického pohledu je leckdy obtížné posoudit, kdy v minulosti korupce bujela více a kdy se jí naopak dařilo méně. Ze starověkých civilizací je to antický Řím (s tehdy

² Jako příklady namátkou: Cicerova obhajoba Lucia Licinia Mureny obviněného z korupce (srov. CICERO, Marcus Tullius. *Orations* Vol. II., London: Bell, G. & Sons, TLD, 1917, s. 330 a násl. *The Oration of M. T. Cicero In Defence of L. Murena, Prosecuted For Bribery*), Prolog k Lipit-lštarovým zákonům, v němž je sumerský panovník povoláván, aby vymýtil ze země úplatkářství (srov. KLÍMA, Josef. *Nejstarší zákony lidstva: Chammurapi a jeho předchůdci*. 1. vyd. Praha: Academia, 1979, s. 111) nebo Napomenutí vladařům a soudcům, v němž neznámý asyrský panovník první poloviny prvního tisíciletí př. n. l. vyhrožuje sankcemi sakrálního charakteru mj. soudcům, kteří se dopouštějí úplatkářství (srov. KLÍMA, Josef. *Zákony Asýrie a Chaldeje: pokračovatelé Chammurapiho*. 1. vyd. Praha: Academia, 1985, s. 126).

³ Např. Exodus 23, 8 „Nebudeš brát úplatek, neboť úplatek oslepuje i ty, kdo mají oči otevřené, a vede k překrucování záležitostí spravedlivých.“ (*Bible: Písmo svaté Starého a Nového zákona (včetně deuterokanonických knih) : český ekumenický překlad*. Praha: Česká biblická společnost, 2007, s. 92. ISBN 80-85810-55-4.) nebo též hymnus mezopotamskému božstvu Šamašovi: „Dej zakusit nečestnému soudci žaláře; tomu, kdo překrucuje spravedlnost, dej nést trest.“ (SAGGS, H. W. S. *Everyday Life in Babylonia and Assyria*. [online]. [cit. 2015-12-06]. Přeloženo z anglické verze dostupné z: <http://www.aina.org/books/eliba/eliba.htm>).

⁴ Až je formulace článku 5 („Jestliže soudce rozsoudil spor, vydal usnesení, sepsal doklad opatřený pečeti, potom však své usnesení změnil...“ (KLÍMA, Josef. *Nejstarší zákony lidstva: Chammurapi a jeho předchůdci*. 1. vyd. Praha: Academia, 1979, s. 122)) poněkud obecnější, lze ji vztáhnout i na korupční jednání soudce.

⁵ Mám na mysli stělu na jednom z pilířů chrámového komplexu v Karnaku, na níž jsou vyryta některá ustanovení reformních dekretů faraona Haremheba.

⁶ „Now, as for any official or any priest (concerning whom) it shall be heard, saying: ‘He sits, to execute judgment among the official staff appointed for judgment, and he commits a crime against justice therein;’ it shall be against him a capital crime.” (*The Great Edict of Horemheb*. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: http://www.stumbleupon.com/su/1DC8mz/1i4-M_a+jl:UMMc9TcC/www.bible.ca/archeology/bible-archeology-exodus-kadesh-barnea-southern-border-wadi-el-arish-tharu-great-edict-of-horemheb-1300bc.htm/).

bezpochyby nejvyspělejší právní kulturou), ze kterého máme snad nejvíce zpráv o různých formách korupce. Tento zdánlivý paradox lze vysvětlit jednak tím, že (jak jsem již výše uvedl) korupce obvykle souvisí s mírou organizace dané společnosti a častěji se s ní setkáváme ve vztazích, které jsou charakterizovány autoritativností rozhodování, proto v právně vysoce organizovaném Římě byl prostor pro tento druh korupce širší. Druhým důvodem je pak prosté historické pravidlo, že totiž vyspělejší civilizace zanechávají pro budoucí badatele více stop, a tedy i o korupci v minulosti se snáze dozvídáme, byla-li popsána a zaznamenána už v době, kdy k ní docházelo.

Patrně i proto se korupce s koncem antiky jakoby vytrácí (ve skutečnosti ovšem bují ve všech svých formách z důvodu chabé propracovanosti protikorupčních opatření) a znovu ji nacházíme až v historických pramenech z konce středověku v souvislosti se vznikem moderních států. Úplatky a zneužívání postavení byly praktikami hojně užívanými i v těch nejvyšších státních úřadech. A tak symbolem francouzských korupčních praktik se v 17. století stal první ministr krále Ludvíka XIII., kardinál Richelieu. Pomocí korupce a podvodů hromadil církevní benefícia, zároveň zpronevěřoval veřejné finance a miliony livrů, které díky své prakticky neomezené moci a jejímu zneužívání získával a které jej zakrátko činily nejbohatším mužem ve Francii, využíval k dalšímu korumpování. Sám si s nemorálností svého jednání ale nejspíš hlavu příliš nelámá. Výtky svých blízkých přecházel s tím, že co je pro něho, je vlastně zároveň i pro stát. Koneckonců je otázkou, jak by Francie obstála v tak složitém období přechodu od feudální státní struktury s mocnou šlechtou a právní i konfesní roztržitostí k modernímu a jednotnému státu se silným panovníkem, státu, který nakonec v mezinárodní konkurenci dokázal obstát a v měnící se Evropě zmítané třicetiletou válkou upevnil svoje postavení více než většina ostatních zemí.^{7 8}

Jen pro zajímavost zmiňme příběh muže zastávajícího v Anglii téměř ve stejné době podobnou funkci jako Richelieu ve Francii, muže, jehož známe spíše jako zakladatele empirismu než jako lorda kancléře obviňovaného z korupce. Řeč je o

⁷ DAVID, Vladislav a Alexander NETT. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: Beck, 2007, s. 10-11. ISBN 978-80-7179-562-9.

⁸ COLLINS, James B. *The State in Early Modern France*. Cambridge: Cambridge University Press. 1995, s. 1. ISBN 0-521-38724-8.

Francisu Baconovi, filozofovi, jehož politická kariéra skončila neslavně v roce 1621 právě odsouzením za přijímání úplatků. Ač se Bacon sám vyšetřovací komisi přiznává, je jeho skutečná vina dodnes otázkou diskuzí. I to, že je v londýnském Toweru uvězněn pouze několik dní a že pokuta 40 000 liber je mu králem Jakubem I. odpuštěna a jediným důsledkem celé aféry tak nakonec je, že je Bacon zbaven všech veřejných funkcí,⁹ nahrává verzi, že spíše než o korupci se v jeho případě jednalo o politický boj, jehož prostředkem bylo obvinění z korupce a cílem vymanévrování Bacona z politické šachovnice. Mimo to dary, jejichž přijímání mu bylo kladeno za vinu a které patrně jako generální prokurátor od stran sporu skutečně dostával, byly v té době v Anglii obecně projevem zvyklosti, a koneckonců sám Bacon za svým přiznáním dlouho nestál a záhy před králem obhajoval svoji nevinu.¹⁰

19. století přináší společenské změny, které dávají vzniknout i novým formám korupce. Tisk a nové komunikační technologie mění představu obyvatel o stavu korupce, a ač na jedné straně umožňují lepší informovanost veřejnosti, na druhé se samy stávají prostředkem zkorumpovanosti a manipulace. V této době se také formují první moderní politické strany a ty, jakožto nositelky vlivu a moci, samozřejmě také nejsou uchráněny před rizikem zneužití k získávání nezasloužených výhod jednotlivců nebo zájmových skupin. Zároveň je 19. století charakterizováno vznikem prvních moderních trestně právních kodexů, které postihují především korupční jednání úředníků. Jedním z nejstarších a nejvýznamnějších je francouzský *Code Penal* (1810), který je následován podobnými kodexy i v ostatních státech starého kontinentu. Přesto k významné eliminaci korupčního prostředí nedochází, a to ani později ve dvacátém století, kdy naopak s rostoucím objemem zahraničních transakcí stoupá také korupce na mezinárodní úrovni. A je to o to citelnější, že korumpujícími jsou velké a vlivné nadnárodní korporace.¹¹

⁹ PARRIS, M a K. MAGUIRE. *Maguire, K. "Francis Bacon - 1621". Great Parliamentary Scandals*. London: Chrysalis, 2004, s. 8-9. ISBN 978-1-86105-736-5.

¹⁰ „The law of nature teaches me to speak in my own defence: With respect to this charge of bribery I am as innocent as any man born on St. Innocents Day. I never had a bribe or reward in my eye or thought when pronouncing judgment or order” CAMPBELL, J. *The Lives of the Lord Chancellors and Keepers of the Great Seal of England, Vol. II*. London, 1848, s. 404.

¹¹ DAVID, Vladislav a Alexander NETT. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: Beck, 2007, s. 13. ISBN 978-80-7179-562-9.

Příběhů korupce v dějinách je nespočet a do této bohaté sbírky každý den přibývají nové a nové. Účelem tohoto krátkého historického exkurzu však nebylo ukázat, že korupce jako nevyhléditelná rakovina provází lidstvo po celou dobu jeho existence a že boj proti ní je zbytečnou námahou. Chtěl jsem zde spíše poukázat na to, že se jedná jednak o jev komplexní, jev mající mnoho podob a projevů v závislosti na čase, místě a okolnostech, jednak že jde také o fenomén ryze lidský a velmi úzce související s morálkou. A to jsou klíčová zjištění při úvahách o ochraně před korupcí a její prevenci.

1.2 K pojmům

Než se začneme poněkud blíže zabývat ochranou před korupcí a úplatkářstvím a jejich prevencí, bude vhodné si, alespoň pro potřeby této práce, definovat následující pojmy:¹²

1.2.1 Korupce

Výraz korupce pochází z latinského *rumpere* (zlomit, přetřhnout), respektive *corrumpere* (zmařit, oslabit, uplácat). Slovo *corruptus* pak označuje něco jako výsledek tohoto zlomu nebo toho, kdo se zlomil ve smyslu mravní zkaženosti.

Ač sám překlad těchto slov nám nečiní větších problémů, nalézt schodu v otázce definice pojmu korupce už tak jednoduché není. Důvody pro to jsou nasnadě. Uvážíme-li totiž, že korupce je fenoménem vyskytujícím se prakticky v každé době a ve všech kulturách, je jisté, že její konkrétní projevy, jakož i vnímání danou společností, se od sebe budou odlišovat. Logicky lze také očekávat odlišnosti v definici korupce podané ekonomem, právníkem či filozofem. Enumerativně definovat korupci je proto velice obtížné a jakákoliv taková definice bude prakticky jistě neúplná.¹³ Přes veškeré výše nastíněné odlišnosti však zůstávají určité pravidelně se vyskytující znaky tohoto jevu. Především se jedná o následující:

¹²Podrobněji k pojmům korupce a úplatkářství viz např.: CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 24. ISBN 978-80-7201-853-6 nebo GŘIVNA, Tomáš, Miroslav SCHEINOST a Ivana ZOUBKOVÁ. *Kriminologie*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 297 an. ISBN 978-80-7478-614-3 nebo CHMELÍK, Jan. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003, s. 10 an. ISBN 80-7201-434-X.

¹³Srov. DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní zákoník: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2614. ISBN 978-80-7478-790-4.

- dvoustranná dohoda,
- porušení povinnosti,
- úplatek,
- neoprávněné zvýhodnění korumpujícího (nebo jiné osoby),
- příčinná souvislost mezi dohodou a porušením povinnosti.¹⁴

S pomocí těchto znaků tak můžeme alespoň zjednodušeně definovat korupci jako vztah mezi dvěma stranami (na každé z nich může stát více subjektů), ve kterém jedna strana zaviněně porušuje svou povinnost tím, že poskytuje druhé straně neoprávněné zvýhodnění, a jí samotné je nebo má být za takové neoprávněné zvýhodnění poskytnut úplatek.

U jednotlivých autorů se pak setkáváme s různými adjektivy nebo dalšími charakteristikami, které nám přinejmenším pomohou pochopit komplexnost pojmu korupce. Tak například Chmelíkova definice¹⁵ zdůrazňuje nutnost jednání v rozporu s dobrými mravy. To je také korektivem v případech, kdy by se mohlo zdát, že ostatní znaky korupčního jednání jsou naplněny, ale jednání není společensky nebezpečné například proto, že ten, kdo poskytuje dar nebo pozornost, pouze vyjadřuje vděčnost za vstřícnost adresáta daru. K takové filozofii se hlásí i nový zákon o státní službě, který předpokládá vyšší korupční potenciál hodnotnějších darů, stanovuje povinnost státních zaměstnanců nepřijímat v souvislosti s výkonem státní služby dary či jiné výhody přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem.^{16 17}

¹⁴ GŘIVNA, Tomáš, Miroslav SCHEINOST a Ivana ZOUBKOVÁ. *Kriminologie*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 536 s. ISBN 978-80-7478-614-3.

¹⁵ CHMELÍK, Jan. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003, s. 21. ISBN 80-7201-434-X: „Korupce je neformální vztah dvou subjektů jednajících v rozporu s dobrými mravy spočívající v nabídce, příslibu, realizování výhody v něčí prospěch nebo akceptování takového požadavku za vyžádanou, nabídnutou nebo slíbenou odměnu.“

¹⁶ § 77 odst. 1 písm. j) zákona č. 234/2014, o státní službě.

¹⁷ Otázce přijímání darů státními úředníky podle zákona o státní službě je věnován Exkurz 1 ve druhé kapitole této práce.

Definice korupce německým Spolkovým kriminálním úřadem¹⁸ pro změnu obsahuje potřebu alespoň potenciálního způsobení škody nebo újmy¹⁹ široké veřejnosti.²⁰ O tom, že je toto pojetí korupce u našich západních sousedů zdomácnělé, svědčí i její chápání Carlem Joachimem Friedrichem²¹ jako situace, kdy je držitel pravomocí protiprávně stimulovaný k činnosti, jež „zvýhodňuje poskytovatele odměny a poškozují veřejnost a její zájmy“.²² Pokud chápeme jako škodu nebo újmu veřejnosti či poškozování jejích zájmů i ohrožení zájmu na řádném a poctivém obstarávání věci obecného zájmu, pak lze uvažovat o přijetí této charakteristiky jako jednoho z obecných znaků korupčního jednání. Chápání pojmu korupce v tomto smyslu se mi zdá vhodné především proto, že tento znak může sloužit i jako obecný korektiv posuzování sporných případů korupce.

Někteří autoři, jako například Vladislav David a Alexander Nett, popisují korupci jako jednání porušující právní normu.²³ Podstatnou složkou takového jednání však musí být opět rozpor s dobrými mravy.²⁴ Právě ty totiž reprezentují etický rozměr pojmu korupce, bez nějž by se posuzování korupčnosti jednání mohlo stát příliš rigidním. Na stránkách Policie ČR je v rámci charakteristiky pojmu korupce protiprávnost sice uvedena alternativně k amorálnosti korupčního vztahu, ten je ale i zde v širším smyslu chápán jako etické a mravní selhání.²⁵

Budu-li v této práci používat pojem korupce, obvykle při tom budu uvažovat právě i výše zmíněné rozměry veřejné škodlivosti a etické závadnosti.

¹⁸ Bundeskriminalamt.

¹⁹ „Schaden oder Nachteil“.

²⁰ Bundeskriminalamt. *Korruption - Bundeslagebild*. Wiesbaden: BKA (2013), s. 5. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktbereiche/Korruption/Lagebilder/lagebilder__node.html?__nnn=true.

²¹ C. J. Friedrich (1901 - 1984) byl původem německý politolog. Po nástupu Hitlera k moci se rozhodl trvale usadit v USA, kde získal tamní občanství. Vyučoval na univerzitě v Heidelbergu a na Harvardově univerzitě.

²² NOVOTNÝ, Oto a Josef ZAPLETAL. *Kriminologie*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2008, s. 375. ISBN 978-80-7357-377-5.

²³ DAVID, Vladislav a Alexander NETT. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: Beck, 2007, s. 27. ISBN 978-80-7179-562-9.

²⁴ Tamtéž.

²⁵ *Co je korupce*. [online]. [cit. 2015-10-05]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/co-je-korupce.aspx>.

1.2.2 Úplatkářství

České trestní předpisy neznají pojem korupce. Oproti tomu úplatkářství je věnováno hned několik paragrafů v trestním zákoníku (dále také jen TZ),²⁶ které zároveň v podstatě vymezují tento pojem. Zjednodušeně lze úplatkářství definovat jako nabízení nebo poskytování či naopak přijímání nebo vyžadování neoprávněné výhody, na kterou není nárok a za kterou je poskytováno jiné plnění, na něž rovněž není nárok. Korupce je pojmem obecným k pojmu úplatkářství. Více k úplatkářství a úplatku bude řečeno v podkapitole 2.1.

1.2.3 Lobbying

Institut lobbingu není v našem právním systému dosud zakotven, proto ani samotný pojem lobbingu zákon nezná.

Původ slova lobbing lze hledat v 19. století ve Spojených státech amerických. V *lobby* (anglicky hala, chodba, vestibul) komor amerického parlamentu se zástupci zájmových skupin scházeli s kongresmany a senátory, aby ovlivňovali jejich rozhodování při přijímání zákonů, tak aby vyhovovalo těmto zájmovým skupinám. Od tohoto slova byl odvozen i pojem lobbing, jehož význam je dnes ale podstatně širší, neboť zahrnuje i mnoho jiných činností, počínaje získáváním informací a jejich shromažďováním, přes kampaně sloužící k získání podpory veřejnosti a konče právě přesvědčováním osob, jež se podílejí na rozhodování o dané záležitosti.²⁷

Z celé řady definic pro lobbing zde ocituji jednu z nejkompexnějších, totiž uznávanou definici od Luigi Graziana: *„Lobbing je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb; ve své povaze velmi odlišná od obecné nesespecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává*

²⁶ Jde o paragrafy 331 až 334 TZ.

²⁷ Srov. HORNÍK, Jan a Hana ŽUFANOVÁ. *Základní minimum o korupci a trestním právu pro pedagogy středních škol*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 40. ISBN 978-80-7478-531-3.

informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.“²⁸

Slovo lobbying proto budu i v této práci používat především jako pojem pro legální profesionální činnost, jejímž cílem je ovlivňování nebo přesvědčování veřejných činitelů²⁹ (tedy osob disponujících v rámci orgánů veřejné moci určitou pravomocí) vyjma těch, kteří nemohou být adresáty lobbingu (např. soudci nebo policisté).

1.2.4 Nepotismus, klientelismus a spoils system³⁰

Pojem **nepotismus** je odvozen z latinského výrazu *nepos* - vnuk. Jedná se o specifický typ střetu zájmů, který spočívá v protežování příbuzných a blízkých přátel. Jde o formu protekce na úkor kvalifikovanějšího kandidáta. Může vést k neefektivitě systému, v němž k nepotismu dochází, a dále je rizikem rozšiřování vlivu osoby nepotismus uplatňující.

Klientelismus (z latinského *cliens* - zákazník, svěřenec) se podobá nepotismu s tím rozdílem, že zvýhodňování se týká většího okruhu známých, kamarádů a kolegů.

Spoils system³¹ je praxe, podle níž strana, která uspěla ve volbách, obsazuje vlivné pozice svými příslušníky či podporovateli.

²⁸ Překlad převzat z: VANTUCH, Pavel. Lobbying není korupce. *Právní rádce*. 2009, roč. 17, č. 9, s. 42. ISSN 1210-4817.

²⁹ Trestní zákoník z roku 2009 už místo pojmu veřejný činitel užívá pojem úřední osoba. Užívám-li v této práci pojmu veřejný činitel, mám na mysli osobu podle definice uvedené v textu za tímto pojmem.

³⁰ Srov. HORNÍK, Jan a Hana ŽUFANOVÁ. *Základní minimum o korupci a trestním právu pro pedagogy středních škol*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 39. ISBN 978-80-7478-531-3.

³¹ Termín je odvozen od slavného výroku amerického senátora Williama L. Marcyho: „To the victors belong the spoils“.

2. Protikorupční nástroje trestního práva hmotného

V širším slova smyslu můžeme jako ochranu před korupcí chápat snad všechna protikorupční opatření. Ba dokonce prevenční opatření jsou patrně tou nejúčinnější ochranou před korupcí, protože chrání přímo před jejím vznikem. V této kapitole se ale budu zabývat především nástroji ochrany před korupcí, které nabízí trestní právo hmotné.

Ač trestní právo není jediným zdrojem hmotněprávní úpravy korupce,³² skutkové podstaty obsažené v trestním zákoníku jsou základem ochrany před korupcí, neboť jsou účinnou represí zvláště těch jejích forem, jež jsou nejzávažnější a společensky nejnebezpečnější. Zároveň mají (jako normy trestního práva hmotného obecně) i významnou funkci generální a individuální prevence.

2.1 Trestné činy úplatkářství

Tři trestné činy úplatkářství - přijetí úplatku, podplacení a nepřímé úplatkářství, obsažené v paragrafech 331 až 333 TZ, poskytují ochranu před těmi nejčastějšími závažnými případy korupce. Jejich druhovým objektem je zájem na řádném, nezištném, nestranném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu a zájem na řádném výkonu podnikatelské činnosti. Pojem obecný zájem není zákonem vymezen, leč podle ustáleného výkladu jde o obstarávání těch úkolů, na jejichž splnění má zájem alespoň větší skupina občanů.³³ Nejedná se tedy jen o činnost orgánů veřejné moci, ale i o oblasti uspokojování potřeb materiálních, sociálních, zdravotních, kulturních a jiných. Od roku 2004 je také rozšířena možnost postihovat korupci i do soukromoprávní sféry, neboť do trestního zákoníku bylo převzato (jako § 334 odst. 3 TZ) novelizované znění § 162a odst. 2 trestního zákona z roku 1961, podle něhož se obstaráváním věcí obecného zájmu rozumí také povinnosti uložené právním předpisem nebo i smluvně převzaté, jejichž účelem je zajistit, aby v obchodních vztazích nedocházelo k poškozování nebo

³² Připomeňme aspoň soukromoprávní úpravu nekalé soutěže obsaženou v občanském zákoníku.

³³ Srov. například rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. dubna 2007, sp. zn. 8 Tdo 396/2007.

bezdůvodnému zvýhodňování účastníků těchto vztahů nebo osob, které jejich jménem jednají.³⁴

Ve výkladových ustanoveních k trestným činům úplatkářství obsažených v § 334 TZ je v prvním odstavci uvedena legální definice pojmu úplatek, kterým se podle zákona rozumí *neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok*. Úplatek tedy nutně nemusí mít pouze formu majetkovou, materiální. Může se jednat i o různé jiné výhody (např. vykonání soulože či poskytnutí protislužby). V naší právní úpravě také není stanovena žádná minimální hranice úplatku. Zákonodárce zde tak dává prostor orgánům činným v trestním řízení, aby podle okolností a především společenské škodlivosti konkrétního případu posoudily, zda se jednalo o úplatek, či nikoliv.³⁵

Druhý odstavec § 334 TZ upřesňuje pojem úřední osoba uvedený v § 127 TZ. Podle tohoto ustanovení se jím, zjednodušeně řečeno, rozumí i osoby zastávající funkci nebo zaměstnané v orgánech cizích států či mezinárodních veřejnoprávních entit, pokud je s výkonem takové funkce nebo práce spojena pravomoc při obstarávání věci obecného zájmu a trestný čin byl zároveň spáchán v souvislosti s touto pravomocí.³⁶

Aby úplatkářství bylo trestné, vyžaduje se mezi obstaráváním věci obecného zájmu nebo podnikáním a úplatkem souvislost. Taková souvislost zde bude i v případě jednání osoby třeba jen spolupůsobící při onom obstarávání věci obecného zájmu (např. připravující podklady pro rozhodnutí).³⁷

³⁴JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou: zákon o soudnictví ve věcech mládeže, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, advokátní tarif*. 5., aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 463. ISBN 978-80-7502-049-9.

³⁵ŠÁMAL, Pavel, Oto NOVOTNÝ, Tomáš GRÍVNA, Jiří HERCZEG, Marie VANDUCHOVÁ a Rudolf VOKOUN. *Trestní právo hmotné*. 7., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 873. ISBN 978-80-7478-616-7.

³⁶DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní zákoník: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2632. ISBN 978-80-7478-790-4.

³⁷ŠÁMAL, Pavel, Oto NOVOTNÝ, Tomáš GRÍVNA, Jiří HERCZEG, Marie VANDUCHOVÁ a Rudolf VOKOUN. *Trestní právo hmotné*. 7., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 873. ISBN 978-80-7478-616-7.

2.1.1 Přijetí úplatku (§ 331)

Podle tohoto ustanovení se trestného činu přijetí úplatku dopustí ten, kdo v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním pro sebe nebo pro jiného přijme nebo i jen si dá slíbit úplatek. Tím je tedy příprava tohoto trestného činu (v materiálním slova smyslu) povýšena na roveň dokonanému trestnému činu (tzv. předčasně dokonaný trestný čin). K naplnění tohoto znaku tedy postačí, aby pachatel nabídku úplatku neodmítnul a alespoň konkludentně s ní souhlasil.³⁸

§ 331 TZ postihuje jak pasivní přijetí úplatku nebo přijetí slibu úplatku, tak i aktivní vyžádání si úplatku, které je vyčleněno do odstavce 2, neboť vyžaduje mnohem aktivnější přístup od pachatele, který ne pouze využívá možnosti přijmout úplatek, ale přímo se snaží o její vytvoření.³⁹ Je zapotřebí pod takové jednání zahrnout i nepřímé vytváření situací pachatelem, které vedou k učinění nabídky úplatku.⁴⁰ K dokonání trestného činu přijetí úplatku podle odstavce 2 není nezbytné, aby byl úplatek poskytnut nebo slíben.⁴¹

Dalšími okolnostmi podmiňujícími užití vyšší trestní sazby jsou spáchání tohoto trestného činu s úmyslem opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, respektive prospěch velkého rozsahu, ale také spáchání činu jako úřední osoba, tedy při výkonu pravomocí úřední osoby. Tento výkon je vždy zároveň obstaráváním věcí obecného zájmu, opačně to říci nelze.⁴² Pod takové vymezení bude spadat obstarávání věcí obecného zájmu, byť by bylo v souladu s právními předpisy (např. by bylo na základě úplatku pouze urychleno vyřízení věci).

Pachatelem může být v případě přijetí úplatku pouze osoba podílející se na obstarávání věcí obecného zájmu nebo podílející se na podnikání svém či osoby jiné. To však nevylučuje, aby byla za pachatele považována i osoba, která sama nemá tyto

³⁸ DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní zákoník: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2618. ISBN 978-80-7478-790-4.

³⁹ ŠÁMAL, Pavel, Oto NOVOTNÝ, Tomáš GRIVNA, Jiří HERCZEG, Marie VANDUCHOVÁ a Rudolf VOKOUN. *Trestní právo hmotné. 7.*, přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 875. ISBN 978-80-7478-616-7.

⁴⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 27. 6. 1978 č. 17/1978 sb. rozh.

⁴¹ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 25. 3. 1977 č. 3/1978 sb. rozh.

⁴² Interpretovat pojem obecný zájem tak, že by se týkal výhradně „veřejného sektoru“ hraničí podle Ústavního soudu s dogmatismem (Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010 IV. ÚS 2533/10).

vlastnosti, pokud přijímá nebo si dává slíbit úplatek pro jinou osobu, jež už tyto vlastnosti splňuje. Jednání této „jiné“ osoby se bude podle konkrétních okolností považovat buď za spolupachatelství, nebo za účastenství.⁴³

EXKURZ 1 - DARY STÁTNÍM ZAMĚSTNANCŮM

V této souvislosti se ještě jednou vraťme k výčtu právních povinností státních zaměstnanců uvedených v § 77 ZSS, konkrétně k odst. 1 písm. j), v němž je stanovena povinnost *v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem*. Smyslem tohoto ustanovení je nejen obecně omezit možnost ovlivnění rozhodování státních úředníků, zabránit klientelismu až korupčnímu jednání,⁴⁴ ale také snaha odlišit relativně neškodné a v určitých situacích společensky přijatelné ocenění práce, mající lidsky vřelý rozměr, od darů a jiných výhod, jejichž hodnota je již natolik vysoká, že zjevně neodpovídá ve společnosti obvyklému oceňování vstřícnosti a laskavosti. Takové dary, byť by byly poskytovány se zcela nevinným úmyslem, mohou být adresátem (tedy v našem případě státním zaměstnancem) vnímány jako zavazující neoprávněná výhoda a jako takové již mohou působit na nestrannost.

Ve světle výše uvedeného se může jevit jako rozumné stanovení arbitrární hranice pro hodnotu darů a jiných výhod, protože usnadňuje i postavení samotných úředníků, kteří se napříště nebudou muset obávat obvinění z přijetí úplatku, pokud se nechali za dobře odvedenou práci obdarovat relativně drobným darem. A i tvrzení některých kritiků, že tímto ustanovením dochází vlastně k „legalizaci korupce státních úředníků“⁴⁵ není (přínejmenším pohybuje-li se v teoretické rovině) přiměřené, neboť opomíjí rozlišovat mezi darem a úplatkem, potažmo mezi úmyslem přijmout dar a přijmout úplatek. Nejenže státní zaměstnanec nemůže od nikoho dar žádat (a to ani nepřímo

⁴³ DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní zákoník: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2618. ISBN 978-80-7478-790-4.

⁴⁴ To by také mělo být jedním ze základních cílů profesionalizace státní služby. Výraz této snahy o zajištění nestrannosti rozhodování úředníků státní služby je vyjádřen nejen o ustanovení výše, v němž se píše, že státní zaměstnanec „je povinen zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo jiného, jakož i nezneužívat postavení státního zaměstnance“ (§ 77 odst. 1 písm. i ZSS), ale odráží se i v textu služební slibu, v němž se každý státní zaměstnanec v den nástupu do služby zavazuje své povinnosti vykonávat nestranně, svědomitě a odborně, nezneužívat svého postavení a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu (srov. § 32 ZSS).

⁴⁵ DOLEŽAL, Jiří X. *Zákon o státní službě legalizuje korupci*, Reflex, 5. února 2015, [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.reflex.cz/clanek/komentare/62055/jiri-x-dolezal-zakon-o-statni-sluzbe-legalizuje-korupci.html>.

„vytvářením situací“, jak už bylo řečeno výše), on nemůže ani dar přijímat, pokud by jej považoval za neoprávněnou výhodu, na kterou není nárok (pak by přijímal úplatek).

S tímto subjektivním vztahem souvisí pak i otázka mnohosti přijímání darů. Ač měl totiž zřejmě zákonodárce částkou 300 Kč na mysli hodnotu každého samostatného daru,⁴⁶ je třeba dodat, že opakované přijímání darů státním zaměstnancem, jejichž hodnota by v úhrnu převyšovala 300 Kč, by již bylo podle okolností (především tedy s přihlédnutím k subjektivní stránce, jakož i k časové a věcné souvislosti) možné a nutné považovat za trestný čin přijetí úplatku ve formě pokračování v trestném činu.

Přestože v teorii tedy dokáže smysl ustanovení § 77 odst. 1 písm. j) obstát, je otázkou, zda v praxi nebude hrozit, že se na základě stanovené nejvyšší přípustné hodnoty daru zvýší počet nekalých úředníků, u nichž musí žadatel počítat s nadbytečným výdajem na „dárek“ v hodnotě tří set korun. A za úvahu také stojí to, zda je žádoucí, aby vztah mezi úředníkem a žadatelem měl jiný než formální rozměr. Poskytování jakýchkoliv darů a výhod bezpochyby může přispívat k vytváření jakýchsi nadstandardních vztahů a ve svém důsledku vést byť i k podvědomé tendenci nadržovat. Připustíme-li spolu s Tomášem Sokolem, že „jestli je náš národ v něčem kreativní, tak v nalézání způsobů, jak potěšit své milé úředníky, a tak s nimi navázat poněkud méně formální vztah, než jaký plyne například ze správního řádu,⁴⁷ pak může srovnání například s německou právní úpravou obsaženou v zákoně o spolkových státních úřednících, podle něhož nesmí státní úředník přijímat v souvislosti s výkonem svého úřadu vůbec žádné dary či jiné výhody,⁴⁸ vyznívat poněkud varovně, přijmeme-li jako fakt proslulý německý smysl pro řád a poctivost, pro kterou by se tak striktní právní úprava mohla jevit poněkud méně nezbytná než v zemích s o něco menší občanskou uvědomělostí, k nimž si bohužel stále ještě dovoluji řadit i Českou republiku.⁴⁹

⁴⁶ PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015, xlv, s. 234. ISBN 978-80-7478-843-7.

⁴⁷ SOKOL, Tomáš *Panu úředníkovi s láskou*, Česká justice, 6. března 2015, [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/03/panu-urednikovi-s-laskou/>.

⁴⁸ „Beamtenn und Beamte dürfen, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, keine Belohnungen, Geschenke oder sonstigen Vorteile für sich oder einen Dritten in Bezug auf ihr Amt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen.“ (z § 70 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes).

⁴⁹ Jsem si vědom, že hovořit obecně o jakýchsi „národních vlastnostech“ není vždy stoprocentně korektní vzhledem k tomu, že takové tvrzení v sobě nese nezbytně značnou míru generalizace. Na druhou stranu při úvahách *de lege ferenda* je nezbytné zabývat se i kulturními a sociálními specifiky různých států. Tato specifika lze často jen obtížně objektivizovat. Přiznávám

Ačkoliv uznávám, že úřední styk může být a snad i má být formou sociálního kontaktu, k němuž mohou patřit lidské emoce a jehož součástí by měla být slušnost, vstřícnost, ochota a snaha o porozumění a vyhovění, což jsou vlastně projevy člověku přirozené a šlechetné snahy pomáhat druhým, a přestože tedy ideově nejsem v zásadě odpůrcem oceňování úředníků drobnými dary, v obavě nastíněné v předchozích odstavcích bych se přikláněl spíše k německému striktnímu zákazu přijímání jakýchkoli darů nebo přinejmenším alespoň k ještě větší symboličnosti takových darů, například omezením jejich maximální hodnoty na částku okolo 200 Kč.

K současnému znění uvedu ještě jednu poznámku, a to ohledně podle mého názoru příliš upjaté formulace „v hodnotě přesahující částku“, u níž by stálo za zvážení nahradit ji poněkud volnějším „v hodnotě *zjevně* přesahující částku“. Předěšlo by se tím příliš striktnímu posuzování hodnoty daru podle účtenky z obchodu, kde byl tento dar zakoupen.

Čas ukáže, zda se naplní obavy kritiků, anebo praxe dá zapravdu těm, již chápou ustanovení § 77 odst. 1 písm. j) ZSS jako „jedno z protikorupčních opatření majících za cíl eliminovat pochybnosti o nestranném výkonu státní služby“⁵⁰. Věřme, že se osvědčí jak záměr samotný, tak i jeho legislativní provedení a že pokud nepřispěje ke zlepšení korupčního prostředí, tak jej alespoň nezhorší.

2.1.2 Podplacení (§ 332)

Trestný čin podplacení je v mnoha ohledech zrcadlovým obrazem trestného činu přijetí úplatku.⁵¹ Pachatel zde tedy úplatek nepřijímá, nýbrž poskytuje, nabízí nebo slibuje jinému nebo pro jiného, a to opět buď v souvislosti s obstaráváním věci obecného zájmu, nebo v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného. Naplnění znaků

tedy, že úvahy zde uvedené jsou do určité míry založeny na mé osobní zkušenosti s našimi západními sousedy, s jejich historií a kulturou. Částečnou objektivizací a snad i podporou mým tvrzením budiž například *Index vnímání korupce* vydávaný každoročně organizací Transparency International.

⁵⁰ VAVERA, František, Petr HULÍNSKÝ, Petr MLSNA, Pavel MATES, Kristina CHRÁSTKOVÁ, Jiří DOLEŽÍLEK a Jindřich ŠKODA. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 128. ISBN 978-80-7380-518-0.

⁵¹ ŠÁMAL, Pavel, Oto NOVOTNÝ, Tomáš GRÍVNA, Jiří HERCZEG, Marie VANDUCHOVÁ a Rudolf VOKOUN. *Trestní právo hmotné. 7., přeprac. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 876. ISBN 978-80-7478-616-7.

skutkové podstaty podplacení není tedy v případě eventualit nabídky či slibu závislé na jednání uplácené osoby, tedy na tom, zda úplatek přijala, nebo ne.⁵² K dokonání tohoto trestného činu dochází samotnou nabídkou úplatku. Lhostejno je také to, zda byl úplatek nabídnut před požadovaným jednáním, nebo až po něm, a to i bez předchozí úmluvy.⁵³

Na rozdíl od trestného činu přijetí úplatku může být subjektem tohoto trestného činu kterákoliv fyzická nebo právnická osoba.⁵⁴ Naproti tomu zavinění i zde musí být ve formě úmyslu.

Druhý odstavec § 332 TZ postihuje přísnějším trestem pachatele, který měl v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch nebo způsobit jinému značnou škodu anebo jiný zvlášť závažný následek. Podle písm. b) je pak okolností podmiňující užití této trestní sazby také spáchání trestného činu podplacení vůči úřední osobě.

2.1.3 Nepřímé úplatkářství (§ 333)

Posledním z ryze úplatkářských trestných činů je nepřímé úplatkářství. S ohledem na následující exkurz porovnávací lobby a nepřímé úplatkářství uvádím pro větší ucelenost a přehlednost doslovné znění ustanovení paragrafu upravujícího tento trestný čin:

§ 333

Nepřímé úplatkářství

(1) Kdo žádá, dá si slíbit nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.

(2) Kdo z důvodu uvedeného v odstavci 1 jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

⁵² Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 27. 6. 1978 č. 17/1978 sb. rozh.

⁵³ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 2893. ISBN 978-80-7400-178-9.

⁵⁴ Srov. § 7 zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Objekt trestného činu nepřímého úplatkářství je poněkud užší než u předchozích dvou úplatkářských trestných činů. Zájem na řádném, nestranném, nezištném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu je třeba vztahovat výlučně na výkon pravomoci úřední osoby. Nejde-li o působení na výkon pravomoci úřední osoby, nemůže být takové jednání trestné podle § 333 TZ.

Pachatelem může být i zde jak fyzická, tak právnická osoba. K zavinění se vyžaduje úmysl pachatele poskytnout, nabídnout či slíbit úplatek za to, že osoba, které je úplatek adresován, bude působit na výkon pravomoci úřední osoby. K trestnosti postačí, pokud pachatel přijme úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci úřední osoby. Je irelevantní, v jakém směru či zda vůbec došlo k ovlivnění úřední osoby, ba dokonce zda došlo k samotné intervenci.⁵⁵ Pouze pokud by pachatel od samého začátku neměl v úmyslu působit na výkon pravomoci úřední osoby, tak by se jednalo o trestný čin podvodu podle § 209 TZ. O nepřímé úplatkářství by se nejednalo také tehdy, když by konečným příjemcem úplatku byla sama úřední osoba. Zde by šlo o trestný čin podplacení, respektive přijetí úplatku. Mezi poskytovatelem a adresátem úplatku by pouze stál zprostředkovatel, jehož jednání by bylo trestné jako účastenství k podplacení nebo přijetí úplatku podle § 24 TZ. Zprostředkovatel a úřední osoba by ale museli jednat v součinnosti.⁵⁶

EXKURZ 2 - NEPŘÍMÉ ÚPLATKÁŘSTVÍ A LOBBING

Téma lobbingu je v České republice velmi živé a neustále diskutované. Jedním z důvodů je bezpochyby množství korupčních kauz, které se takřka den co den řeší v médiích a v nichž slovo lobbing je často skloňovaným pojmem. V očích české veřejnosti má také proto toto slovo stále negativní zabarvení. Lobbista je u nás často vnímán jako někdo, kdo zneužívá své kontakty k získávání neoprávněných výhod pro určité jednotlivce či skupiny a na úkor zbytku společnosti. Trestný čin nepřímého úplatkářství v mnohém může praktiky lobbingu připomínat. To, že se ale jedná o dva velmi odlišné pojmy, se pokusím ukázat v následujícím exkurzu.

⁵⁵ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu SSR z 24. dubna 1980, č. 16/1981 – II Sb. rozh. tr.

⁵⁶ ŠÁMAL, Pavel, Oto NOVOTNÝ, Tomáš GRIVNA, Jiří HERCZEG, Marie VANDUCHOVÁ a Rudolf VOKOUN. *Trestní právo hmotné*. 7., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 878. ISBN 978-80-7478-616-7.

Jak už bylo řečeno, lobbying by měl být ideálně vnímán jako legální činnost, která má být dokonce společensky prospěšná, neboť pomáhá těm, již jsou ovlivňováni, aby jejich rozhodnutí byla učiněna na základě co možná nejhlubší a nejobjektivnější analýzy rozhodované věci. Usnadňuje-li lobbying provedení takové analýzy, pak je žádoucí. Základním problémem této konstrukce je ovšem to, že lobbying sám o sobě objektivní není a ze své povahy ani nemůže být. Konkrétní lobbování bude vždy prováděno ve prospěch určité zájmové skupiny a je problematické zajistit v takové „soutěži zájmů“ rovnocennou sílu zastoupení těchto jednotlivých skupin. V prostředí, v němž není rozvinutá občanská společnost a hlouběji nejsou zakořeněny demokratické hodnoty (především základní svobody a občanská práva), nelze očekávat automatickou rovnost sil v takové soutěži a fungování lobbyingu tím bude poznamenáno.

Dalším problémem, s nímž se lze setkat, je vnímání lobbyingu jako možnosti ovlivňování veřejných činitelů téměř jakýmikoliv prostředky. Praxe českého lobbování bohužel takovému vnímání více než nahrává také proto, že nedostatečná právní regulace lobbyingu vede k neprůhlednosti lobbistických aktivit a oprávněně pak k nedůvěře veřejnosti v lobbistickou činnost.

V prostředí české právní, politické a společenské reality tedy i z důvodů právě nastíněných a s ohledem na skutkovou podstatu trestného činu nepřímého úplatkářství dochází velmi často k problémům při určování, v jakých případech se jedná o legitimní lobbying a v jakých naopak došlo k naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu nepřímého úplatkářství. Přijetí legislativy, která by lobbying definovala a stanovila jasná pravidla pro komunikaci lobbistů se zákonodárci a státními úředníky, je přitom důležitým předpokladem jednak usnadnění rozlišování lobbyingu od nepřímého úplatkářství a jednak také zkvalitnění lobbyingu jako obecně veřejně prospěšného ovlivňování veřejných činitelů.⁵⁷

Základní rozdíl mezi lobbyingem a nepřímým úplatkářstvím spočívá v tom, že zatímco prvně jmenovaný pojem popisuje činnost vykonávanou obvykle za úplatu⁵⁸, ve

⁵⁷ Srov. SMITH, Michael L. Vojtěch PROKEŠ a kol. *Regulace lobbyingu v České republice. Od myšlenky ke konceptu a implementaci*. Sociologický ústav Akademie věd ČR, v.v.i. Praha. 2013, s. 7. ISBN 978-80-7330-247-4.

⁵⁸ Srov. tamtéž, s. 12: „Klíčovým rozlišujícím faktorem mezi občany na jedné straně a lobbisty na straně druhé je to, že lobbisté na rozdíl od občanů dostávají za komunikaci s veřejnými činiteli jménem své firmy nebo klientů finanční náhradu.“

druhém případě se jedná vždy o korupční vztah výměny služby za úplatek. Přiměřená zákonná definice pojmu lobbying a lobbista by přitom velmi pravděpodobně vedla k jasnějšímu odlišení lobbyingu od nepřímého úplatkářství.⁵⁹ Lobbyistou by pak nebyl každý člověk, který se snaží ovlivnit zákonodárce nebo jiného veřejného činitele, nýbrž pouze ten, kdo by naplnil zákonem stanovené znaky pro označení lobbista.

S výše uvedeným souvisí i hlavní kvalitativní rozdíl mezi lobbyingem a nepřímým úplatkářstvím, který spočívá v tom, že nepřímé úplatkářství, na rozdíl od lobbyingu, je obecně nežádoucím jevem, neboť nevytváří žádnou hodnotu. Pachatel tohoto trestného činu působí na výkon pravomoci úřední osoby s jediným cílem, a to získat pro sebe nebo pro jiného výhodu, na kterou není nárok. Lobbyistická činnost by naproti tomu měla být chápána a hlavně praktikována jako poskytování hodnotných rozborů, analýz, expertíz a dalších užitečných informací veřejným činitelům, kteří na jejich základě budou moci činit kompetentní rozhodnutí.⁶⁰ Spolu se subjektivní stránkou je určení, zda bylo toto kvalitativní hledisko naplněno, tím nejdůležitějším (a zároveň obvykle tím nejobtížnějším) při posuzování, jestli bylo konkrétní jednání lobbyingem, nebo nepřímým úplatkářstvím.

Při odlišování lobbyingu od nepřímého úplatkářství lze spatřovat určitý rozdíl také v zaměření subjektu těchto jednání. V případě lobbyingu by mělo jít především o snahu ovlivnit normotvorný proces, tedy legislativní, případně exekutivní regulaci. V širším smyslu lze ale pod lobbying zahrnout i ovlivňování jednotlivých aktů aplikace práva, tedy konkrétních rozhodnutí jako například zadání veřejné zakázky, rozhodnutí o alokaci prostředků z veřejných rozpočtů apod.⁶¹ Klíčovým rozdílem od nepřímého úplatkářství však je, že lobbista nepřesvědčuje úřední osobu, aby porušila svoje povinnosti, pouze usiluje o to, aby učinila rozhodnutí v rámci jejího zákonem přiznaného uvážení. Naproti tomu u nepřímého úplatkářství pachatel působí na výkon jakékoliv složky pravomoci úřední osoby a není podstatné, zda ji přesvědčuje k tomu, aby nevykonala svoji pravomoc řádně, nebo ne.

⁵⁹ Srov. LABOUTKOVÁ, Šárka, Karel B MÜLLER a Petr VYMĚTAL. *Lobbying v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, s. 55. ISBN 978-80-247-3165-0.

⁶⁰ Srov. tamtéž s. 21.

⁶¹ Srov. tamtéž, s. 18 - 20.

Problematika lobbingu je daleko obsáhlejší a není záměrem této práce věnovat se jí podrobněji. Cílem tohoto krátkého exkurzu bylo pouze zdůraznit zásadní rozdíl mezi lobbingem a nepřímým úplatkářstvím, který v právním vakuu tuzemské úpravy otázek týkajících se lobbingu velké části české veřejnosti splývá, což je ke škodě zdravému rozvoji lobbingu a přispívá to ke vzniku korupčního prostředí především v jedné z nejcitlivějších oblastí právního státu - v tvorbě legislativy.

2.2 Ostatní trestné činy související s korupcí

Kromě trestných činů úplatkářství mají pro kontrolu korupce význam také další trestné činy obsažené ve zvláštní části trestního zákoníku. Jsou jimi například trestné činy spáchané v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek (§ 256 a § 257) a dále některé trestné činy hospodářské (především díl 3, např. § 248, § 255, § 258 a další) a některé trestné činy proti majetku (§ 209, § 217, § 226 a další). Důležitou skutkovou podstatou je také zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329). V případě trestného činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330) sice nemůžeme hovořit o korupčním jednání, protože zde chybí úmysl, v praxi lze však předpokládat, že v případech důkazní nouze soud využije tohoto ustanovení jako jakéhosi kvazi protikorupčního opatření.⁶²

⁶² HORNÍK, Jan a Hana ŽUFANOVÁ. *Základní minimum o korupci a trestním právu pro pedagogy středních škol*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 91. ISBN 978-80-7478-531-3.

3. Problematika whistleblowingu

3.1 Pojem a definice whistleblowingu

Fenomén whistleblowingu se zdaleka netýká pouze oboru trestního práva a ani se neomezuje jen na téma korupce. Pestrá problematika whistleblowingu sice nabízí celou řadu zajímavých pohledů, na druhou stranu při snaze o definici samotného pojmu whistleblowing narážíme na podobné problémy, jaké jsme zaznamenali výše při definování korupce.⁶³

Složíme-li dvě anglická slova - whistle (píšťalka) a blower (ten, kdo fouká, píská) - dohromady, dostaneme slovní spojení přeložitelné jako „ten, kdo píská na píšťalku“. Jako jednoslovný český ekvivalent přichází v úvahu například slova informování či oznamování. O poznání negativnější citové zabarvení pak mají, také s ohledem na naši českou historickou zkušenost, synonyma jako udávání nebo donášení.

Pojem whistleblowing se začal užívat ve Spojených státech ve druhé polovině minulého století pro zaměstnance, který „ohlásí nezákonnou či protiprávní činnost svého zaměstnavatele nebo spolupracovníků“.⁶⁴ V USA jsou federální zákony i zákony jednotlivých států, které jsou určeny k ochraně zaměstnanců - oznamovatelů protiprávního jednání před odvetnými opatřeními zaměstnavatelů, označovány jako tzv. Whistle - blower Acts.⁶⁵

Podstatou whistleblowingu je tedy oznamování nezákonného, nebezpečného nebo i jen neetického chování zaměstnavatele zaměstnancem, v širším slova smyslu pak oznamování takového jednání oznamovatelem, který se svým oznámením vystavuje

⁶³ PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům; Some remarks about whistleblowing, employee loyalty and legislative proposals. *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 13. ISSN 978-80-7478-393-7.

⁶⁴ BLACK, Henry Campbell, Joseph R NOLAN a Jacqueline M NOLAN-HALEY. *Blackův právní slovník*. 6. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1993, s. 1453. ISBN 80-85605-23-6.

⁶⁵ Srov. tamtéž.

riziku osobní újmy, tedy aniž by se nutně muselo jednat o vztah zaměstnanec - zaměstnavatel.⁶⁶

Oddělení boje s korupcí Úřadu vlády ČR v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015 chápe whistleblowing jako oznamování korupce a systém ochrany oznamovatelů korupce.⁶⁷ I zde se předpokládá důležitý prvek whistleblowingu, totiž riziko pro oznamovatele a nutnost jeho ochrany.

Aby bylo snadnější efektivně odhalovat nekalé praktiky nejenom zaměstnavatelů, je podle autorů analýzy zpracované pro účely vzniku nové právní úpravy v České republice⁶⁸ třeba chápat pojem whistleblowing poněkud širěji. Na základě různých definic whistleblowingu proto v této analýze shrnují jeho čtyři základní znaky:

- odhalení porušení zákona nebo jiného právního předpisu nebo pravidla,
- existence veřejného zájmu na odhalení pachatele,
- oznámení učiněné u orgánu, který je schopen zajistit nápravu,
- pro oznamovatele je zde citelné osobní riziko např. ztráty života, újmy na zdraví, sociálním či profesním postavení apod.⁶⁹

Samotný pojem whistleblowing se v českém právu, až na jednu výjimku, nevyskytuje. Tou výjimkou je vyhláška České národní banky č. 123/2007 Sb., v níž se v § 34 odst. 2 v závorce objevil pojem *whistle-blowing* jakoby mimochodem. V tuzemském právním řádu se však nezabydlel a v zásadě ekvivalentem se mu stal pojem *oznamování*. V této práci budu užívat nejčastěji právě tyto dva výrazy, a to jako synonyma.

⁶⁶ srov. *Whistleblowing for Employees*. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/whistleblowing/what-is-a-whistleblower> nebo HORNÍK, Jan a HANA ŽUFANOVÁ. *Základní minimum o korupci a trestním právu pro pedagogy středních škol*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 40 - 41. ISBN 978-80-7478-531-3.

⁶⁷ *Akční plán boje s korupcí na rok 2015*. Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí, s. 16. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>.

⁶⁸ ŠVANDOVÁ, Nicola, Vít SOCHOVSKÝ, Petra BIELINOVÁ a Štěpán RATTAY. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů)*. Oživení, 2011, 94 s. ISBN 978-80-904829-6-8.

⁶⁹ Tamtéž, s. 18.

3.2 Whistleblowing v České republice a jeho současná právní úprava

V zemích střední a východní Evropy není koncept whistleblowingu zdaleka tak zakořeněn, jako je tomu v zemích anglosaské tradice, ze které vychází. Nicméně se pravidelně jedná o populární téma protikorupčních plánů vlád ve státech našeho regionu a například slovenské vládě se dokonce v říjnu roku 2014 podařilo v parlamentu prosadit návrh zákona o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti.⁷⁰

Naproti tomu v České republice dosud žádná ucelená úprava ochrany oznamovatelů neexistuje. Ač již v roce 2012 vláda schválila věcný záměr zákona na ochranu oznamovatelů trestných činů, jeho paragrafové znění mělo spočívat v novele antidiskriminačního zákona a o příliš převratnou změnu by se patrně nejednalo, ani kdyby vláda Petra Nečase dokázala před svým nečekaným koncem v polovině roku 2013 novelu v Parlamentu prosadit.⁷¹

V současnosti tedy právní rámec oznamování a ochrany oznamovatelů v České republice tvoří převážně obecné normy a principy. Problém je ale v tom, že u whistleblowingu dochází u dvou z těchto principů ke střetu. Na jedné straně stojí zásada loajality zaměstnance k zaměstnavateli, na druhé pak veřejnoprávní zájem na ochraně před jednáním příčícím se zákonu nebo dobrým mravům. Ke střetu těchto dvou hodnot se vyjádřil už na konci roku 2012 Ústavní soud, který pokáral obecné soudy za to, že ve věci stížnosti zaměstnanců zaměstnavatele provozujícího čističku odpadních vod „(...) zvažovaly pouze jednu stránku, a to zájem na dodržování smluv, loajalitu zaměstnance vůči zaměstnavateli, a učinily závěr, že zaměstnanec nesmí prolomit loajalitu tím, že bude "donášet" na svého zaměstnavatele, což posoudily jako hrubé porušení pracovní kázně. Obecné soudy však nevěnovaly dostatečnou pozornost tomu, zda v této konkrétní věci snaha zaměstnanců ukázat na nedostatky a chránit významné

⁷⁰ Zákon č. 307/2014 Z. z., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁷¹ PICHR, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitu zaměstnance a k legislativním návrhům: Some remarks about whistleblowing, employee loyalty and legislative proposals. *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 18. ISSN 978-80-7478-393-7.

společenské hodnoty neospravedlňuje jejich jednání. Obecné soudy tedy měly v souzené věci pečlivěji poměřovat a zvažovat, který zájem, zda veřejný či soukromý, převažuje.⁷²

Tímto nálezem sice Ústavní soud poskytl cenné podněty pro soudní praxi⁷³, je však otázkou, jak velkým problémem zůstává neexistence zákona, který by komplexněji upravil problematiku whistleblowingu.

Do současné doby se objevily zatím dva významnější legislativní pokusy směřující k regulaci whistleblowingu. Kromě výše zmíněného vládního věcného záměru zákona to byl také senátní návrh zákona o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, který předložila skupina senátorů v čele s Liborem Michálkem⁷⁴ v červenci roku 2013. Zatímco vládní návrh měl spočívat především v pouhé novelizaci antidiskriminačního zákona, návrh senátorů se vydal cestou poněkud náročnější, spočívající v přijetí samostatného předpisu, který by upravoval problematiku whistleblowingu.⁷⁵ Nicméně Senát tento návrh nejprve v srpnu vrátil předkladatelům k dopracování, aby jej o dva měsíce později definitivně zamítl.⁷⁶

Současná vláda Bohuslava Sobotky se sice ve svém programovém prohlášení zavázala k přijetí legislativních změn, které by měly vést k propracovanější právní úpravě whistleblowingu. Čas v roce 2015 byl však určen zatím pouze pro analýzu

⁷² Z odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2012, III. ÚS 298/12.

⁷³ Na využitelnosti těchto podnětů i v korupčních kauzách dle mého názoru nic nemění ani fakt, že citovaný náleze Ústavního soudu se netýkal korupce. Zájem na ochraně před korupcí je zajisté veřejným zájmem a půjde tedy opět pouze o intenzitu tohoto zájmu v porovnání s intenzitou zájmu soukromého.

⁷⁴ Libor Michálek je snad nejznámějším českým whistleblowerem. V roce 1996 byl neoprávněně propuštěn z Fondu národního majetku poté, co veřejně upozornil na podezřelé praktiky ve fondu. Jako neúnavný bojovník proti korupci si získal sympatie voličů a v roce 2012 byl zvolen za Prahu 2 do Senátu.

⁷⁵ PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům: Some remarks about whistleblowing, employee loyalty and legislative proposals. *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 17, 19. ISSN 978-80-7478-393-7.

⁷⁶ Pro podrobnější informace o návrhu odkazují na senátní tisky z onoho roku č. 137 a č. 187. Znění návrhu skupiny senátorů je dostupné např. na <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/69353/58317>. [online]. [cit. 2015-12-06].

problémů, která bude podložena sběrem relevantních dat, a tak si na změnu zákonné úpravy budeme muset počkat nejméně do roku 2016.⁷⁷

Zatím tedy lze říci, že žádná komplexní úprava whistleblowingu a ochrany whistleblowerů v České republice neexistuje. V různých předpisech však najdeme instituty, které teoreticky mohou poskytnout vcelku slušnou ochranu jak samotným oznamovatelům, tak i na druhé straně osobám neoprávněně oznamovatelem nařčeným nebo jinak poškozeným.

3.2.1 Oblast správního právo

Za jeden z obecných prostředků oznamování nezákonného jednání je možné označit přijímání podnětů k zahájení řízení podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle kterého je správní orgán povinen od kohokoliv⁷⁸ přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední. Pokud nekalé praktiky, o které se jedná, nedosahují intenzity trestné činnosti, mohou se tedy oznamovatelé se zjištěnými informacemi obrátit na správní orgán příslušný zpravidla dle oblasti činnosti, ve které má tento kontrolní nebo dozorčí pravomoc.⁷⁹ Podání podnětu by nemělo být oznamovateli na škodu, navíc může být, podobně jako trestní oznámení, učiněno anonymně, pouze s rizikem, že se správní orgán nebude při nedostatku důkazů podnětem zabývat a věc odloží.⁸⁰ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (dále také jen ZOOÚ), v § 5 odst. 2 stanoví, že správní orgán⁸¹ je oprávněn zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů⁸². Zpracováním se rozumí mimo jiné také zpřístupňování, předávání a zveřejňování,⁸³ je tedy nezbytné, aby k takovému jednání dal subjekt údajů souhlas. Tato podmínka se bude týkat pouze oznamovatele, neboť na oznamovaného, který je subjektem údajů z jiného právního titulu, bude už z logiky věci třeba uplatnit výjimky

⁷⁷ *Akcí plán boje s korupcí na rok 2015*. Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí, s. 16. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>.

⁷⁸ Srov. JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, xxvi, s. 169. ISBN 978-80-7400-401-8.

⁷⁹ ŠVANDOVÁ, Nicola, Vít SOCHOVSKÝ, Petra BIELINOVÁ a Štěpán RATTAY. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů)*. Oživení, 2011, s. 43. ISBN 978-80-904829-6-8.

⁸⁰ Tamtéž, s. 44.

⁸¹ V zákoně obecně „správce“ (k pojmu viz § 4 písm. j) ZOOÚ).

⁸² Subjektem údajů je fyzická osoba, k níž se osobní údaje vztahují (§ 4 písm. d) ZOOÚ).

⁸³ Ust. § 4 písm. e) ZOOÚ.

podle věty druhé téhož ustanovení. V úvahu připadají § 5 odst. 2 písm. a) ZOOÚ podle něhož je zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce, eventuálně také ustanovení písmene e) téhož odstavce, a to pokud je zpracování nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby.

3.2.2 Oblast trestního práva

Pokud informace, které oznamovatel poskytne orgánům činným v trestním řízení, nasvědčují, že byl spáchán trestný čin, je zahájeno trestní řízení, během něhož vystupuje oznamovatel obvykle v pozici svědka. Práva a povinnosti svědka jsou upraveny jednak systematicky ve druhém oddílu páté hlavy společných ustanovení zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád, dále také jen TŘ),⁸⁴ jednak vyplývají z dalších ustanovení především TZ a TŘ. V následujících řádcích zmiňme ty charakteristiky postavení svědka v trestním řízení, které jsou s ohledem na problematiku postavení whistleblowera patrně nejdůležitější.

Předně je ještě třeba zdůraznit, že v České republice existuje zákonná oznamovací povinnost upravená v § 368 TZ, která se vztahuje i na trestné činy přijetí úplatku a podplacení.⁸⁵ Pokud ten, kdo se hodnověrným způsobem dozví, že byl spáchán takový trestný čin, toto spáchání neohlásí bezodkladně státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, bude potrestán trestem odnětí svobody až na tři roky. Vyviní se ten, kdo by takovým oznámením uvedl sebe nebo osobu blízkou v nebezpečí smrti, ublížení na zdraví nebo jiné závažné újmy nebo trestního stíhání.

Whistleblower tedy nejen může, nýbrž často i musí podat trestní oznámení, pokud sám nechce porušit trestněprávní předpisy. Nic mu sice nebrání podat toto oznámení i anonymně, nicméně v takovém případě jednak nemůže být vyrozuměn státním zástupcem nebo policejním orgánem o učiněných opatřeních a jednak se tím také, úměrně k snížení rizika vyplývajícího z oznamovatelovy odpovědnosti za vědomé uvedení nepravdivých údajů v oznámení, snižuje věrohodnost podaného oznámení.

⁸⁴ Pro přehledný výčet těch základních viz např.: JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 413. ISBN 978-80-87576-44-1.

⁸⁵ Jen pro úplnost, o paragraf výše je upravena trestnost nepřekažení vyjmenovaných trestných činů, mezi nimiž jsou i tyto dva korupční trestné činy.

Zvlášť pokud jsou informace v podaném oznámení nedostatečné nebo nepřesné, je orgán činný v trestním řízení pak častěji nucen věc odložit před zahájením trestního stíhání, protože se mu nepodařilo zjistit skutečnosti, které by ospravedlňovaly zahájení trestního stíhání.⁸⁶

Pokud oznamovatel podá oznámení svým jménem, obvykle je jeho znalost o předmětu oznámení využita k podání vysvětlení, respektive po zahájení trestního stíhání k podání svědecké výpovědi. Orgán činný v trestním řízení může sice totožnost svědka utajit, ale učiní tak pouze v případě, kdy usoudí, že nelze svědkovi, jemuž hrozí vážné nebezpečí porušení jeho základní práv, zajistit spolehlivě ochranu jinak. Jakmile navíc během řízení pominou důvody pro utajení, orgán, který řízení v té době vede, toto utajení zruší a údaje identifikující oznamovatele se připojí ke spisu. Je tak zcela mimo vůli oznamovatele, zda vůbec a zda během celého řízení bude jeho totožnost utajena. Osobně však soudím, že práva obviněného, především právo na spravedlivý proces, jehož nedílnou součástí je i právo „vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě,“⁸⁷ jsou natolik důležitým požadavkem, že by bylo možné jen velmi obtížně na jedné straně zvýšit jistotu oznamovatele ohledně utajení své totožnosti během řízení a na druhé straně nezasáhnout významně do práv obviněného.

Svědék v českém trestním procesu nemá právo nahlížet do spisu⁸⁸, a to (striktně vzato) ani na protokol o své vlastní výpovědi. Kromě toho nemá nárok na bezplatnou právní pomoc nebo právní pomoc za sníženou odměnu, jak je tomu za určitých okolností u obviněného nebo poškozeného.^{89 90}

Původní Michálkův návrh obsahoval novelizační ustanovení trestního zákoníku, které mělo posílit motivaci oznamovatelů tím, že by se vyloučilo jejich stíhání pro trestný čin pomluvy. Toto ustanovení bylo ale následně z návrhu senátního návrhu

⁸⁶ Ust. § 159a odst. 5 TŘ.

⁸⁷ Článek 6, odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V anglické oficiální verzi úmluvy „to examine or have examined witnesses against him“. Slovo *examine*, na rozdíl od českého *vyslýchat* poněkud lépe odráží smysl ustanovení jako práva obviněného mimo jiné zkoumat, zkoušet svědka, zda jeho výpověď je pravdivá a důvěryhodná.

⁸⁸ Ust. § 65 odst. 1 TŘ *a contrario*.

⁸⁹ Srov. ust. § 33 odst. 2, § 51a odst. 1 písm. c) TŘ.

⁹⁰ Není tématem této práce zabývat se podrobněji ochranou svědka v trestním řízení. Pro podrobnější informace odkazují například na: BABINCOVÁ A. *Postavení a ochrana svědka v trestním řízení*. 2012. Rigorózní práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Jelínek. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/112453>

zákonu vypuštěno samotným navrhovatelem ještě před jeho definitivním zamítnutím v říjnu 2013. Mezi výtky senátorů patřily především nesystémovost a nedůslednost, kdy by i při beztrestnosti za pomluvu byl oznamovatel stále odpovědný za jiné trestné činy, jako je poškození cizích práv nebo křivé obvinění.⁹¹

3.2.3 Oblast ochrany zaměstnanců

Sama úprava v oblasti správního a trestního práva však neposkytuje whistleblowerovi dostatečnou ochranu, především s ohledem na pracovněprávní konsekvence jeho oznámení.⁹²

(a) Zákoník práce

Ochrana zaměstnanců je upravena hlavně v zákoně č. 262/2006, zákoník práce (dále také jen ZP). Pokud je veřejná funkce vykonávána v pracovním poměru, řídí se takový pracovní poměr rovněž tímto zákonem.⁹³ Obecně se tedy zákoník práce bude vztahovat na pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků,⁹⁴ zatímco služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů, vojáků z povolání a nově i státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu se bude řídit převážně předpisy veřejného práva.⁹⁵

Pro ochranu oznamovatelů - zaměstnanců je jedním z nejdůležitějších ustanovení zákoníku práce § 52, v němž je uveden taxativní výčet důvodů výpovědi zaměstnanci dané zaměstnavatelem. Zaměstnavatel tím pádem nemůže zcela svévolně propustit zaměstnance. V praxi se však můžeme setkat s tím,⁹⁶ že zaměstnavatel zneužije některý ze zákonných důvodů pro výpověď z pracovního poměru, aby se pomstil svému

⁹¹ Srov. stenozáznamy z 2. dne 12. schůze, resp. z 1. dne 14. schůze Senátu PČR. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=9&IS=5127&D=22.08.2013#b14323>, resp. z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=9&IS=5165&D=09.10.2013#b14483>.

⁹² BROŽ, V. *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU - Country Report Czech Republic*. 2012, dostupné na požádání na: ti@transparency.org.

⁹³ Ust. § 5 odst. 2 ZP.

⁹⁴ Srov. ust. § 1 odst. 2 zák. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

⁹⁵ Především zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě, zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, atd.

⁹⁶ Srov. ŠVANDOVÁ, Nicola, Vít SOCHOVSKÝ, Petra BIELINOVÁ a Štěpán RATTAY. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů)*. Oživení, 2011, s. 35 - 36. ISBN 978-80-904829-6-8.

nelojálnímu zaměstnanci. Vynalézavost zaměstnavatelů při formulaci takového „zákonného“ důvodu pak může být někdy skutečně pozoruhodná.⁹⁷ Zaměstnanec se sice může bránit písemnou námitkou proti neplatné výpovědi podle § 69 ZP, následovanou zpravidla žalobou na neplatnost rozvázání pracovního poměru, ale je otázkou, zda stresující situace, obtíže spojené s dokazováním, riziko porušení práv na ochranu osobnosti a dobré pověsti a někdy také vleklost řízení před soudem neodrazují až příliš potenciální whistleblowery od oznámení nekalého jednání zaměstnavatele.⁹⁸

I když se zaměstnavateli nepodaří zbavit se zaměstnance - oznamovatele přímo formou propuštění, existuje jistě mnoho způsobů, jak se mu mstít a trestat ho za „práskačství“ přímo na pracovišti, při výkonu práce. Zákoník práce obsahuje hned několik mechanismů, které mohou alespoň z části projevu a důsledkům takové zlé vůle zaměstnavatele zabránit. Kromě obecné zásady zákazu diskriminace⁹⁹ a dalších ustanovení o rovném zacházení¹⁰⁰ může jako prostředek ochrany zaměstnance sloužit také ustanovení § 43 odst. 1 ZP, které podmiňuje přeložení zaměstnance k výkonu práce do jiného místa, než jaké bylo sjednáno v pracovní smlouvě, mimo jiné i souhlasem tohoto zaměstnance. Zaměstnanec je také, aniž by tím porušil své pracovní povinnosti, oprávněn odmítnout výkon práce, pokud je přesvědčen, že taková práce bezprostředně ohrožuje život nebo zdraví jeho nebo jiných fyzických osob.¹⁰¹ Z ustanovení § 301 písm. a) ZP *a contrario* vyplývá, že může podobně odmítnout splnit také pokyn vydaný v rozporu s právními předpisy. Něco podobného omezeně platí i o úřednících územních samosprávných celků, kteří při podezření na rozpor pokynu vedoucího úředníka s právními předpisy jsou povinni upozornit na tento rozpor osobu, která jim pokyn vydala. Pokud vedoucí úředník poté vydá písemný příkaz pokyn splnit, musí tak úředník učinit, ledaže by se tím dopouštěl trestného činu nebo správního deliktu.¹⁰² Ještě o něco větší důraz je v tomto ohledu kladen na kázeň příslušníků ozbrojených sborů,

⁹⁷ Tamtéž, s. 36.

⁹⁸ Srov. WORTH, Mark. *Whistleblowing in Europe - Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Transparency International, 2013, s. 35. ISBN: 978-3-943497-48-9.

⁹⁹ Ust. § 1a odst. 1 písm. e) ZP.

¹⁰⁰ Ust. části první hlavy IV. ZP., ust. § 16 odst. 2 zakazuje jakoukoliv diskriminaci.

¹⁰¹ Ust. § 106 odst. 2. ZP

¹⁰² Srov. ust. § 16 odst. 1 písm. d) zák. č. 312/2002 Sb.

kteří se mohou (a musí) vzepřít rozkazu vedoucího příslušníka pouze tehdy, pokud by jeho splněním zřejmě spáchali trestný čin.¹⁰³

Ustanovení zákoníku práce týkající se odpovědnosti zaměstnanců a zaměstnavatele za škodu¹⁰⁴ také mohou sloužit jako jeden z mechanismů whistleblowingu. Autoři analýzy zpracované v roce 2011 pro účely vzniku nové právní úpravy ochrany oznamovatelů k tomu uvádějí: „Z pohledu zaměstnanců oznamovatelů lze za klíčový považovat paragraf týkající se povinností předcházení a odvracení škod hrozících zaměstnavateli. V případě, že by zaměstnanec včas nezakročil či zaměstnavatele na hrozící škodu neupozornil, může po něm zaměstnavatel požadovat, aby se přiměřeně podílel na náhradě škody. Pod škodlivé jednání s potenciálem způsobit zaměstnavateli škodu, lze přitom zahrnout velmi široké spektrum porušování nejrůznějších povinností.“¹⁰⁵ Jakub Morávek z Právnické fakulty Univerzity Karlovy ke stejnému tématu ve svém článku *Whistleblowing - zákonná opora* píše, že v této souvislosti lze uvažovat i o nekalosoutěžním jednání, úplatkářství, podplácení, zpronevěře a dalších obchodně závažných jednáních dodavatelů vůči zaměstnavateli (zastupovaným zaměstnancem).¹⁰⁶

Naproti tomu stojí odpovědnost zaměstnavatele podle § 265 ZP, tedy za škodu, která vznikla zaměstnanci při plnění pracovních úkolů porušením právních povinností nebo úmyslným jednáním proti dobrým mravům. Pokud se tedy bude zaměstnavatel zaměstnanci oznamovateli mstít nebo užívat proti němu za oznámení jakákoliv odvetná opatření v rámci plnění pracovních úkolů, bude to možné považovat za úmyslné jednání proti dobrým mravům. Škodou může být i nemajetková újma na dobrém jménu, cti, pověsti či důstojnosti.¹⁰⁷

Vnitřní oznamovací mechanismy jsou v zákoníku práce upraveny pouze obecně v ustanovení § 276 odst. 9 ZP, který zavazuje zaměstnavatele projednat se

¹⁰³ Srov. ust. § 46, odst. 2, 3 zák. č. 361/2003. Sb.

¹⁰⁴ Konkrétně se jedná o ustanovení § 250 a § 251, respektive § 266 a § 267 ZP.

¹⁰⁵ ŠVANDOVÁ, Nicola, Vít SOCHOVSKÝ, Petra BIELINOVÁ a Štěpán RATTAY. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů)*. Oživení, 2011, s. 38. ISBN 978-80-904829-6-8.

¹⁰⁶ Srov. MORÁVEK, Jakub. *Whistleblowing – zákonná opora*. Právo pro podnikání a zaměstnání, roč. 2009, č. 12, s. 14. ISSN 1801-6014.

¹⁰⁷ Srov. tamtéž, s. 15.

zaměstnancem nebo na jeho žádost s odborovou organizací nebo radou zaměstnanců jeho stížnost na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů. Pokud by se však předmět stížnosti netýkal pracovněprávních vztahů, nelze patrně tohoto ustanovení využít. V zákoně navíc není blíže specifikována ani forma a obsah stížnosti, ani způsob jejího projednání. Fakultativně může zaměstnavatel přijmout specifitější úpravu oznamovacích mechanismů formou interního předpisu nebo dohody v rámci kolektivní smlouvy. Nelze však předpokládat přílišnou ochotu zaměstnavatelů dobrovolně a automaticky se takovýmto způsobem zavazovat.¹⁰⁸

(b) Antidiskriminační zákon

Právní prostředky ochrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích upravuje antidiskriminační zákon.^{109 110} Pokud dojde k diskriminaci nebo porušení práva na rovné zacházení, má podle § 10 tohoto zákona dotčená osoba právo se domáhat u soudu zejména toho, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a poskytnuto přiměřené zadostiučinění včetně eventuální náhrady nemajetkové újmy v penězích. Antidiskriminační zákon však uvádí jako diskriminační důvody pouze rasu, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru a světový názor. Výše již zmíněná vládou zamýšlená novela antidiskriminačního zákona měla spočívat právě hlavně v přidání nového diskriminačního důvodu, který by přímo chránil oznamovatele.¹¹¹

(c) Služební zákon a nařízení vlády č. 145/2015 Sb.

V červnu 2015 vláda přijala na základě zmocňovacího ustanovení nového služebního zákona¹¹² nařízení o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu,¹¹³ které stanovuje pravidla pro

¹⁰⁸ Srov. ŠVANDOVÁ, Nicola, Vít SOCHOVSKÝ, Petra BIELINOVÁ a Štěpán RATTAY. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů)*. Oživení, 2011, s. 39. ISBN 978-80-904829-6-8.

¹⁰⁹ § 17 ZP.

¹¹⁰ Zák. č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů.

¹¹¹ Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů byl usnesením vlády schválen 21. listopadu 2012 a je dostupný například na: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK8XTF6J61> [online] [cit 2015-12-05].

¹¹² Ust. § 205 písm. d) ZSS.

¹¹³ Nařízení vlády č. 145/2015 Sb.

ochranu státních zaměstnanců, kteří oznámili podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným nebo jiným státním zaměstnancem. Úprava se vztahuje i na protiprávní jednání spáchané například vojákem nebo úředníkem územního samosprávného celku.

Hned v prvním paragrafu tohoto nařízení se dočteme, že oznamovatel nesmí být v souvislosti s oznámením takového jednání postižen, znevýhodněn nebo vystaven nátlaku. Zřejmě by bylo vhodnější, kdyby toto ustanovení bylo zahrnuto přímo do samotného zákona o státní službě a nařízení by pak provádělo přímo takové zákonné pravidlo. V současné podobě ustanovení § 205 písm. d) ZSS pouze konstatuje, že se nařízení přijme, a tak na něm tedy v podstatě není co provádět. Nařízení pak místo zákona vlastně provádí sebe sama, což se zdá být poněkud ústavně nekonformní postup.¹¹⁴ Další paragrafy tohoto nařízení už nicméně upravují postup oznamování a jeho organizační zajištění. Nařízení tak zavádí jednak služební místo prošetřovatele, který přijímá oznámení a prošetřuje v nich obsažená podezření, jednak veřejně přístupnou uzamykatelnou schránku pro přijímání oznámení v listinné podobě umístěnou tak, aby bylo možné učinit oznámení s co nejmenším rizikem odhalení totožnosti oznamovatele. Nakonec je zde také možnost podat oznámení v elektronické formě na adresu elektronické pošty. Prošetřovatel je pak povinen kontrolovat denně jak obsah schránky, tak úložiště přijatých datových zpráv adresy elektronické pošty.

Nařízení dále upravuje utajení totožnosti oznamovatele, který o to požádá, nakládání s dokumenty a jejich evidenci, lhůty k prošetření oznámení a postup při informování služebního orgánu, eventuálně oznamovatele, orgánů činných v trestním řízení atd., o průběhu a výsledcích prošetření.¹¹⁵

3.2.4 Hodnocení stávající tuzemské právní úpravy organizací Transparency International

Systém regulace whistleblowingu v České republice je mezinárodní organizací Transparency International hodnocen jako pouze zčásti upravený s tím, že přestože

¹¹⁴ Srov. MORÁVEK J. *Whistleblowing*, Právní prostor, zveřejněno 18. 6. 2015, [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/whistleblowing>

¹¹⁵ Ust. §§ 8 - 10 nařízení vlády č. 145/2015 Sb.

mozaika norem pracovního, trestního a dalších právních odvětví netvoří zcela neefektivní právní úpravu, neposkytuje potenciálním whistleblowerům dostatek důvěry v účinnou ochranu před negativními důsledky jejich oznámení. Nedostatek je spatřován v nepřehlednosti předpisů ohledně systému oznamování a uplatňování prostředků ochrany.¹¹⁶

K zhodnocení tuzemské právní úpravy se ještě jednou vrátím na konci této kapitoly (podkapitola 3.5), kde se zároveň zamyslíme nad možnostmi vylepšení české legislativy týkající se whistleblowingu.

3.3 Ochrana oznamovatelů z pohledu mezinárodního a evropského práva

3.3.1 Mezinárodní dokumenty v oblasti whistleblowingu

V rámci mezinárodního a evropského práva je poskytována ochrana oznamovatelům jednak v souvislosti s ochranou lidských práv, jednak v rámci boje proti korupci. Jedním z nejvýznamnějších dokumentů je Úmluva proti korupci Organizace spojených národů, kterou dosud¹¹⁷ podepsalo na 140 zemí včetně všech členských států EU.¹¹⁸ Signatáři se v ní mimo jiné zavazují přijmout taková opatření, která podpoří aktivní účast jedinců v prevenci korupce a v boji proti korupci a která zajistí povědomí veřejnosti o protikorupčních orgánech a institucích a umožní k nim přístup, tak aby bylo možné i anonymně oznámit jakoukoliv událost potenciálně zakládající trestný čin ustanovený v souladu s Úmluvou o korupci.¹¹⁹ ¹²⁰ Na ochranu oznamovatelů je pak zaměřen jednak článek 32 týkající se ochrany svědků, znalců a obětí, jednak pak článek 33, podle něhož se státy zavazují zvážit zavedení takových zákonných opatření, která zajistí ochranu proti nespravedlivému zacházení všem osobám, jež učinily v dobré víře a na základě důvodného podezření příslušným autoritám oznámení o skutečnostech

¹¹⁶ WORTH, Mark. *Whistleblowing in Europe - Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Transparency International, 2013, s. 35. ISBN: 978-3-943497-48-9.

¹¹⁷ Listopad 2015. Seznam signatářů dostupný například z: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>, [online], [cit. 2015-12-06].

¹¹⁸ Z členských států EU jako poslední přistoupilo k úmluvě Německo 12. listopadu 2014.

¹¹⁹ „an offence established in accordance with this Convention“.

¹²⁰ Srov. čl. 13 Úmluvy OSN proti korupci.

týkajících se trestných činů ustanovených v souladu s Úmluvou o korupci.¹²¹ Závaznost už tak dost obecných proklamací Úmluvy proti korupci týkajících se whistleblowingu je v článku 33 ještě více oslabena slovem „zváží“¹²² a ostatně samotný fakt, že se jedná o úmluvu Organizace spojených národů, kterou nota bene podepsalo takové množství států, dává tušit, že její význam spočívá daleko více v symbolickém ideovém a morálním sjednocení národů v boji proti korupci a v ochraně a podpoře těm jednotlivcům, kteří k tomuto boji přispívají.

Ve dvou dokumentech přijatých na půdě Rady Evropy v roce 1999, totiž v Trestněprávní úmluvě o korupci a v Občanskoprávní úmluvě o korupci,¹²³ najdeme také některá ustanovení přímo se problematiky whistleblowingu týkající. Prvně jmenovaná stanovuje v článku 22 požadavek přijmout taková opatření, která poskytnou náležitou ochranu oznamovatelům korupčních trestných činů a svědkům, kteří o těchto činech poskytují svědeckou výpověď, zatímco Občanskoprávní úmluva o korupci zavazuje smluvní státy poskytnout právní ochranu před nespravedlivými sankcemi zaměstnancům, kteří na základě důvodného podezření z korupce v dobré víře učiní oznámení příslušným autoritám.¹²⁴

Z dalších evropských dokumentů týkajících se problematiky whistleblowingu stojí jistě za zmínku alespoň rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1729 týkající se ochrany whistleblowerů,¹²⁵ dále nařízení Rady EU č. 723/2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství, upravující postup oznamování a ochranu úředníka - oznamovatele před odvetnými opatřeními ze strany služebního orgánu.

¹²¹ Srov. anglickou verzi originálního znění Čl. 33: „Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.“

¹²² „shall consider“.

¹²³ Obě úmluvy byly ratifikovány i Českou republikou. Publikovány jsou ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 70/2002 Sb. m. s., resp. číslem 3/2004 Sb. m. s. (podle pořadí v textu).

¹²⁴ Srov. čl. 9 Občanskoprávní úmluvy o korupci.

¹²⁵ Text rezoluce dostupný [online] například na: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>, [cit. 2015-12-06]

3.3.2 Whistleblowing v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva - případ *Guja v. Moldavsko*

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále také jen ESLP) má pro ochranu oznamovatelů poměrně zásadní význam. Důležitou úlohu ve většině sporů týkajících se whistleblowingu hraje čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také jen EÚLP), jenž ve svém prvním odstavci zaručuje svobodu projevu, která zahrnuje i svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Druhý odstavec stanovuje podmínky pro přípustná a v demokratické společnosti zároveň nezbytná omezení tohoto práva. Jde především o ochranu územní celistvosti, veřejné bezpečnosti, ochranu pořádku, zdraví, morálky a podobně.

Jedním z prvních případů týkajících se ryze problematiky whistleblowingu, které ESLP řešil, byla kauza *Guja v. Moldavsko*.¹²⁶ V případě se jednalo o stížnost bývalého šéfa tiskového oddělení moldavské generální prokuratury, který byl propuštěn z práce poté, co předal médiím dva dopisy, z nichž jeden byl podepsaný zástupcem mluvčího moldavského parlamentu. Z tohoto dopisu byla patrná snaha ovlivňovat vyšetřování vládě nepohodlné kauzy, v níž byli trestně stíháni čtyři policejní důstojníci. Po vyčerpání vnitrostátních prostředků právní ochrany se stěžovatel obrátil na ESPL. Sám ve své stížnosti považoval své jednání za whistleblowing a v jejím odůvodnění argumentoval tím, že jednal v dobré víře ve snaze bojovat proti korupci. Důvodem, proč nemohl předně využít interních oznamovacích mechanismů, bylo podle stěžovatele to, že v Moldavsku neexistuje zákonná úprava oznamování a ochrany oznamovatele. A i kdyby taková úprava existovala, nebylo by podle stěžovatele vhodné adresovat oznámení svým nadřízeným, neboť právě na ně byl vyvíjen ze strany politiků nátlak.

Otázka byla postoupena k řešení Velkému senátu, který ve svém rozhodnutí sestavil algoritmus, podle něhož by se mělo posuzovat, zda se na oznamovatele vztahuje ochrana podle čl. 10 EÚLP. Tento postup shrnul do následujících šesti kritérií:

¹²⁶ Stížnost č. 14277/04, rozsudek ESLP z 12. února 2008.

- Zaměstnanec by měl předně využít interních oznamovacích mechanismů a až pak se obrátit na širší veřejnost.
- Média a veřejné mínění jsou v demokratické zemi jedním z prostředků kontroly vlády. Je třeba zvažovat, kdy veřejný zájem na publicitě určité informace převažuje nad povinností zachovávat důvěrnost interních vztahů.
- Stát má právo vhodným způsobem stíhat oznámení neúčinná v dobré víře a křivá obvinění. Ke svobodě projevu patří i určitá míra odpovědnosti za pravdivost a spolehlivost oznamovaných informací.
- Další kritériem je proporcionalita mezi výší škody, která vznikne zaměstnavateli ve srovnání s intenzitou veřejného zájmu.
- Podle soudu je nejdůležitějším aspektem motivace oznamovatele. Pokud oznámení činí s pocitem osobní křivdy či s vidinou osobního zisku, nezaslouží si takové ochrany jako oznamovatel, jenž je přesvědčen, že jedná ve veřejném zájmu, že jeho informace jsou pravdivé a přitom nemá k dispozici vhodnější prostředky.
- Jako poslední kritérium zmíněné soudem byla tvrdost a charakter sankce uložené oznamovateli zaměstnavatelem.¹²⁷

V případě Guja v. Moldavsko dal Velký senát nakonec jednomyslně zapravdu stěžovateli s tím, že bylo nepřiměřeně zasaženo do jeho práva na svobodu projevu.¹²⁸

V některých dalších rozsudcích ESPL v otázkách týkajících se whistleblowingu je systematika uvedených šesti kritérií vytvořená Velkým senátem v případě Guja v. Moldavsko při posuzování, zda došlo k porušení čl. 10 EÚLP, využita. Stejný test byl například aplikován bez větších rozdílů také v případě odbornou veřejností snad

¹²⁷ SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv: The issue of whistleblowing in the light of European human rights protection. *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 25 - 26. ISSN 978-80-7478-393-7.

¹²⁸ „(...) the interference with the applicant’s right to freedom of expression, in particular his right to impart information, was not „necessary in a democratic society““ (z rozsudku, § 97).

nejpozorněji sledovaného případu *Heinisch v. Německo*.¹²⁹ Naproti tomu v případě *Sosinowska v. Polsko*¹³⁰ senát ESLP nevyužil model Guja jako celek, přestože některá kritéria z tohoto modelu jsou v argumentaci senátu také zastoupena. Je tedy třeba dodat, že ačkoliv rozsudek v případě *Guja v. Moldavsko* poskytl k problematice whistleblowingu mnoho cenných úvah a podnětů, nelze jej přijímat nijak dogmaticky. Harald C. Scheu z Právnické fakulty Univerzity Karlovy upozorňuje na podezřelou nepřítomnost byť i souběžných odlišných stanovisek k rozsudku, což „ve spojení s absencí jakéhokoli srovnání relevantních vnitrostátních úprav a analýzy vnitrostátní judikatury potvrzuje dojem, že se Velký senát nevěnoval problematice whistleblowing příliš důkladně.“¹³¹ K použitelnosti modelu Guja pak Scheu uzavírá, že vzájemná propojenost jednotlivých kritérií je složitější, než se na první pohled zdá. O tom svědčí i fakt, že tento model není v judikatuře ESLP aplikován koherentně.¹³²

3.4 Whistleblowing ve vybraných zahraničních právních úpravách

V následujících podkapitolách se pokusím provést stručný průřez úpravou whistleblowingu ve vybraných státech EU, v USA a v Norsku. Přitom se budu snažit zaměřit na aspekty, které by mohly být inspirativní pro úpravu právního rámce ochrany oznamovatelů v České republice.

3.4.1 Spojené státy americké

Právní úprava problematiky whistleblowingu má ve Spojených státech amerických mnohaletou tradici. Zákony upravující práva oznamovatelů existují jak na federální úrovni, tak na úrovni jednotlivých států. Zde budeme věnovat pozornost pouze třem federálním zákonům - False Claims Act, Whistleblower Protection Act a Sarbanes-Oxley Act.

¹²⁹ Stížnost č. 28274/08, rozsudek ESLP z 21. července 2011. Podrobnosti k případu a jeho významu pro problematiku whistleblowingu např. v SCHEU, Harald Christian. Ochrana oznamovatelů nesrovnalostí na pracovišti ve světle svobody projevu. *Jurisprudence*. 2012, roč. 21, č. 2, s. 33 - 37. ISSN 1802-3843.

¹³⁰ Stížnost č. 10247/09, rozsudek ESLP z 18. října 2011.

¹³¹ SCHEU, H. Ch. Problematika whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. In. Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 26. ISBN 978-80-7478-393-7.

¹³² Tamtéž, s. 36

O tom, že USA mohou být považovány za jakousi kolébku whistleblowingu a jeho zákonné úpravy, svědčí mimo jiné i to, že v roce 1863, v době vrcholící občanské války, byl přijat federální zákon False Claims Act (dále také jen FCA),¹³³ který měl chránit USA a především jejich vojáky před dodávkami vadných zbraní. Zákon obsahuje institut *qui tam*,¹³⁴ podle něhož má kterýkoliv občan mající důkaz o podvodu, který spáchal dodavatel na úkor federální vlády, aktivní legitimaci podat proti němu civilní žalobu na vydání bezdůvodného obohacení.¹³⁵ Částka, která je vymožena v případě úspěchu žaloby, sice náleží státu jako poškozenému, z ní však poměrnou část ve výši 25 až 30 procent obdrží žalobce jako odměnu za vedení soudního sporu. Pokud se federální ministerstvo spravedlnosti rozhodne připojit se k žalobě, minimální částka odměny se sníží na 15 procent, protože za takových okolností je to vláda, kdo hradí většinu výdajů na vedení sporu. Pokud je žalobce neúspěšný, hradí pouze své vlastní výdaje, nikoliv už výdaje žalovaného. Pokud však soud shledá, že byla žaloba zjevně neopodstatněná nebo šikanózní, přizná žalovanému náhradu účelně vynaložených nákladů.¹³⁶

Ačkoliv je FCA občas kritizován, především proto, že může snižovat upřímnost nezištné motivace oznamovatelů nebo podkopávat interní prostředky whistleblowingu, zdá se, že svému účelu neslouží špatně.¹³⁷ To, že finančně motivuje soukromé osoby (jak zaměstnance, tak osoby vně společnosti) k upozorňování na korupci a jiné protiprávní jednání, není v kulturním klimatu Spojených států amerických ničím příliš neobvyklým. Nadto procentuelní částka z vymožené sumy nemusí být vnímána jako pouhá odměna, nýbrž jako kompenzace za rizika a starosti, které oznamovatel - žalobce podstupuje. K onomu podkopávání interních prostředků whistleblowingu lze argumentovat, že institut *qui tam* naopak nepřímou podporuje tvorbu pro zaměstnance bezpečných interních cest oznamování samotnými společnostmi, neboť pro ně je interní

¹³³ The Federal False Claims Act (31 U.S.C. §§ 3729-3733, také nazývaný "Lincoln Law").

¹³⁴ Writ *qui tam* je původně dnes už neužívanou součástí anglického zvykového práva jako zkratka pro *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur* (kdo žaluje za krále, žaluje i za sebe).

¹³⁵ Srov. KAVĚNA Martin a Petra MYLKOVÁ. Právní úprava whistleblowingu v USA, Spojeném království a Spolkové republice Německo, Parlamentní institut, studie č. 5.321, září 2011.

¹³⁶ Srov. 31 U.S.C. § 3730(d)(4).

¹³⁷ ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and Government - Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, s. 58. ISBN 0-521-63293-5.

whistleblowing obvykle daleko přijatelnější než riziko civilního soudního sporu nebo i trestního řízení.¹³⁸

Tzv. Whistleblower Protection Act (dále také jen WPA) z roku 1989¹³⁹ byl přijat se záměrem posílit ochranu zaměstnanců¹⁴⁰ federálních úřadů před pracovníprávním postihem v souvislosti s oznámením porušení zákonů a dalších předpisů ze strany federálních úřadů. Zákon definuje pojem *pracovníprávní opatření*,¹⁴¹ které je neutrálním pojmem zahrnujícím široké spektrum opatření podle konkrétních okolností pro zaměstnance buď výhodných (např. služební povýšení, jmenování apod.), nebo nevýhodných (např. zhoršení pracovních podmínek přeložením, disciplinární trest apod.). Proto podle ustanovení 5 U.S.C. § 2302(b)(8) nesmí žádný zaměstnanec, který je oprávněn učinit pracovníprávní opatření, takové opatření buď učinit, nebo naopak neučinit vůči sobě podřízenému zaměstnanci (posuzováno podle výhodnosti pro tohoto podřízeného zaměstnance) proto, že oznámil informace, o nichž se důvodně domnívá, že dokládají jakékoliv porušení zákona nebo jiného předpisu nebo závažné pochybení v řízení a hospodaření s finančními prostředky, zneužití pravomoci nebo podstatné ohrožení veřejného zdraví a bezpečnosti. Protože federální odvolací soud ve své judikatuře vykládal rozsah práva na ochranu oznamovatele poněkud restriktivně, přijal Kongres Spojených států novelu ustanovení WPA,¹⁴² kterou dal jasně najevo, že si přeje, aby ochrana federálních zaměstnanců byla vykládána jako co nejširší.¹⁴³ Podle aktuálního znění 5 U.S.C. § 2302 může tedy federální zaměstnanec oznámit protiprávní jednání bez ohledu na to, co jej k oznámení motivuje, a bez ohledu na to, komu jej oznamuje. Pouze pokud by se jednalo o ze zákona nebo z vládního nařízení utajenou

¹³⁸ Srov. tamtéž.

¹³⁹ The Whistleblower Protection Act of 1989, Pub. L. 101-12, 1989, 103 Stat. 16.

¹⁴⁰ Zákon se vztahuje podle okolností i na bývalé zaměstnance a na uchazeče o zaměstnání.

¹⁴¹ V ust. 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(A) jako „personnel action“. Využito překladu pojmu v: KAVĚNA Martin a Petra MYLKOVÁ. *Právní úprava whistleblowingu v USA, Spojeném království a Spolkové republice Německo*, Parlamentní institut, studie č. 5.321, září 2011, s. 4.

¹⁴² Zákon byl přijat jako *the Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012*, Pub. L. 112-199, 2012, 126 Stat. 1465.

¹⁴³ Ve zprávě Komise pro národní bezpečnost a vládní záležitosti Senátu Spojených států k tomuto zákonu se doslova píše: „Unfortunately, federal whistleblowers have seen their protections diminish in recent years, largely as a result of a series of decisions by the United States Court of Appeals for the Federal Circuit, which (...) has wrongly accorded a narrow definition to the type of disclosure that qualifies for whistleblower protection.“ (*Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 - Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate*, April 19, 2012, U.S. Government Printing Office. Washington, 2012, [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-112s rpt155/html/CRPT-112s rpt155.htm>).

informaci, pak ji nemůže sdělit veřejně, nýbrž pouze osobě určené v ustanovení § 2302 (b)(8)(B). Zaměstnanec - oznamovatel je navíc chráněn jak před skutečnou (ne)realizací pracovněprávního opatření, tak i před vyhrožováním jeho (ne)realizací.

V případě porušení práv oznamovatelů z řad státních zaměstnanců mají tito oznamovatelé možnost obrátit se na Úřad zvláštního právního zástupce (dále také jen OSC),¹⁴⁴ jehož hlavním úkolem je právě chránit federální zaměstnance před zakázanými pracovněprávními postupy.¹⁴⁵ Zjednodušeně lze říci, že OSC plní funkci jakéhosi ombudsmana, který vyšetřuje, zda došlo k porušení práv whistleblowerů z řad federálních zaměstnanců, a eventuálně vyzývá dotyčné úřady k nápravě. Pokud není náprava zjednána příslušným úřadem, je OSC oprávněn podat návrh k tribunálu, který řeší pracovněprávní spory v rámci federální správy.¹⁴⁶ V řízení před tímto tribunálem stačí pak prokázat, že oznámení alespoň přispělo k přijetí pracovněprávního opatření, aby platila domněnka, že toto opatření bylo přijato nezákonně.¹⁴⁷

Dalším mezníkem bylo pro whistleblowing přijetí zákona zvaného Sarbanes-Oxley Act (dále také jen SOX) v roce 2002. Jeho význam spočívá mimo jiné v povinném zavádění postupů vnitřního whistleblowingu nejen pro americké veřejně obchodovatelné společnosti, ale také pro jejich evropské dceřiné společnosti. SOX stanovuje těmto společnostem povinnosti ohledně přijímání a vyřizování stížností a zakazuje diskriminaci zaměstnanců z důvodu jakéhokoliv jejich jednání, které je v souladu se zákonem.^{148 149}

3.4.2 Spojené království

Právní rámec pro whistleblowing je ve Spojeném království, alespoň podle hodnocení organizace Transparency International, na velmi vysoké úrovni. Zajímavostí

¹⁴⁴ U.S. Office of Special Counsel.

¹⁴⁵ Oficiální webové stránky Úřadu OSC viz [online]: <https://osc.gov/> [cit. 2015-12-06].

¹⁴⁶ U.S. Merit Systems Protection Board.

¹⁴⁷ Celý postup je pochopitelně komplexnější. Více podrobností k tomu a obecně k procesním možnostem ochrany federálních zaměstnanců - oznamovatelů viz například: KAVĚNA Martin a Petra MYLKOVÁ. *Právní úprava whistleblowingu v USA, Spojeném království a Spolkové republice Německo*, Parlamentní institut, studie č. 5.321, září 2011, s. 6.

¹⁴⁸ Článek 806 SOX.

¹⁴⁹ Srov. PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK. Whistleblowing. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, roč. 18, č. 7, s. 19-25. ISSN 1801-6014.

tamní zákonné úpravy ochrany oznamovatelů je to, že ji Spojené království snad jako vůbec první země na světě soustředilo prakticky do jediného zákona, tzv. Public Interest Disclosure Act (dále také jen PIDA) z roku 1998. K jeho vypracování a přijetí vedly v devadesátých letech závěry z vyšetřování řady neštěstí, jimž by se dalo postupy whistleblowingu předejít, jako například výbuch na ropné plošině Piper Alpha nebo pád bankovní skupiny BCCI.¹⁵⁰ Tento zákon nastavuje víceúrovňový jednotný systém ochrany, pomocí něhož mohou whistlebloweři oznámit protiprávní jednání na pracovišti a jsou přitom chráněni před odvetnými opatřeními.¹⁵¹

PIDA se vztahuje na širokou škálu zaměstnanců jak ve veřejné, tak v soukromé sféře. Zaměstnanci mohou učinit chráněné oznámení¹⁵² například svému zaměstnavateli, advokátovi nebo jiným osobám v zákoně specifikovaným¹⁵³ nebo i přímo médiím.¹⁵⁴ Od novelizace zákona v roce 2013 navíc nemusí whistleblower ani prokazovat, že učinil oznámení v dobré víře. Naproti tomu přibyl požadavek nový, totiž požadavek veřejného zájmu, který v PIDA, navzdory názvu tohoto zákona, do té doby chyběl. Bude na whistleblowerovi, aby dokázal, že byl požadavek veřejného zájmu naplněn.¹⁵⁵

Případy ze soudní praxe ukazují, že PIDA dokáže mnohdy vcelku účinně chránit poctivé a uvážlivé oznamovatele, kteří svým jednáním skutečně pomáhají veřejnému zájmu. Přinejmenším organizacemi bojujícími za ochranu oznamovatelů je pak PIDA považován za důležitý nástroj v boji proti korupci a určitý vzor pro zákonnou úpravu whistleblowingu v dalších zemích.¹⁵⁶ Je však otázkou, zdali tyto benefity převažují negativa PIDA v podobě pro podniky leckdy omezujících opatření snižujících pružnost pracovního trhu.

¹⁵⁰ KAVĚNA Martin a Petra MYLKOVÁ. *Právní úprava whistleblowingu v USA, Spojeném království a Spolkové republice Německo*, Parlamentní institut, studie č. 5.321, září 2011.

¹⁵¹ WORTH, Mark. *Whistleblowing in Europe - Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Transparency International, 2013, s. 83. ISBN: 978-3-943497-48-9.

¹⁵² „protected disclosure“.

¹⁵³ Srov. PIDA, Sec. 43C - 43H.

¹⁵⁴ WORTH, Mark. *Whistleblowing in Europe - Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Transparency International, 2013, s. 83. ISBN: 978-3-943497-48-9.

¹⁵⁵ LAMBERT Adam a Ruth BONINO. *Changes to Protection of Whistleblowers*. [online] UK Update, © Clyde&Co LL.P, 2013, [online]. [cit. 2015-12-06], dostupné z: http://www.clydeco.com/uploads/Files/Publications/2013/CC003455_Changes_to_Protection_for_Whistleblowers_25_06_13.pdf.

¹⁵⁶ Srov. Kol. autorů PCaW V. *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU - Country Report: United Kingdom*. 2012, dostupné na požádání na ti@transparency.org.

3.4.3 Norsko

Norsko má novou legislativu týkající se přímo ochrany oznamovatelů od roku 2007. Opět se vztahuje jak na zaměstnance ve veřejném, tak v soukromém sektoru. Zajímavostí norské úpravy je jednak to, že vyžaduje, aby zaměstnanec činil oznámení vhodným způsobem, tedy tak, aby toto oznámení vedlo k co nejúčinnější nápravě. Přihlíží se tedy i k dobré víře zaměstnance, k formě oznámení a správnosti obsahu a k potenciální škodě hrozící neoznámením i způsobené zaměstnavateli oznámením.¹⁵⁷

Druhým zajímavým prvkem norské úpravy je zákonná povinnost zaměstnavatelů (až na podniky s menším počtem zaměstnanců) zavést interní oznamovací mechanismy, kterých je potom zaměstnanec zpravidla povinen přednostně při oznamování využít.¹⁵⁸

3.4.4 Francie

Legislativní úprava whistleblowingu ve Francii, což je pro kontinentální právní kulturu typičtější, není soustředěna převážně do jediného zákona. Zajímavostí francouzského přístupu přitom je, že až do roku 2014 byla poskytována ochrana zaměstnancům v soukromém sektoru, aniž by existovala odpovídající právní úprava pro veřejný sektor.¹⁵⁹ Až v roce 2013 přibyla k protikorupčnímu zákonu, chránícímu zaměstnance v soukromé sféře, legislativa na ochranu oznamovatelů z řad státních zaměstnanců. Přestože tím Francie učinila důležitý krok vpřed v oblasti ochrany oznamovatelů, tamní zákonná úprava je stále omezena pouze na určité oblasti oznamování, jako je zejména trestní právo, ochrana životního prostředí a veřejného zdraví nebo střet zájmů.¹⁶⁰

Ačkoliv Francie má jistě vyspělou právní kulturu, v oblasti právní úpravy whistleblowingu zatím, podobně jako třeba sousední Německo, patrně neposkytuje

¹⁵⁷ Srov. ŠVANDOVÁ, Nicola, Vít SOCHOVSKÝ, Petra BIELINOVÁ a Štěpán RATTAY. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů)*. Oživení, 2011, s. 27. ISBN 978-80-904829-6-8.

¹⁵⁸ Srov. tamtéž, s. 28.

¹⁵⁹ WORTH, Mark. *Whistleblowing in Europe - Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Transparency International, 2013, s. 44. ISBN: 978-3-943497-48-9.

¹⁶⁰ WOLFE, Simone., Mark WORTH, Sulette DREYFUS, A. J. BROWN. *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries - Priorities for Action*. 2014, s. 34, [online]. [cit. 2015-12-06] Dostupné z: <https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for-Action.pdf>.

příliš inspirace. Zlí jazykové mohou naopak tvrdit, že obě dvě tyto země inspirují k laxnímu přístupu k otázkám whistleblowingu. Francouzská vláda nicméně uvažuje o přijetí zákona, který by upravoval tuto problematiku komplexněji.

3.4.5 Slovensko

Slovensko už dnes není organizací Transparency International zařazeno do skupiny zemí s velmi omezenou právní úpravou whistleblowingu. Přijalo totiž v roce 2014 zákon č. 307/2014 Z. z., o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti, o němž jsem se již zmínil výše na začátku kapitoly 3.2. I Slovensko se tedy vydalo cestou přijetí normy pokoušející se komplexně upravit problematiku ochrany oznamovatelů. Zákon řeší především podmínky poskytování ochrany osobám před neoprávněným postihem v pracovněprávním vztahu v souvislosti s oznamováním kriminality anebo jiné protispolečenské činnosti, jakož i práva a povinnosti osob při jejím oznamování.¹⁶¹ Jinou protispolečenskou činností se myslí také konání, které je jen přestupkem anebo jiným správním deliktem, i konání, které není ani přestupkem anebo správním deliktem, ale působí negativně na společnost.¹⁶² Vedle toho zákon upravuje i některé povinnosti státu v oblasti prevence kriminality a jiné protispolečenské činnosti a některé otázky protikorupčního vzdělávání a výchovy, jako je například poskytování dotací na protikorupční vzdělávání a výchovu nebo přístup k informacím.

Zákon č. 307/2014 Z. z. se vztahuje jak na pracovněprávní vztahy, tak i na státně-zaměstnanecké a služební poměry.¹⁶³ Aby byla oznamovateli závažné protispolečenské činnosti poskytnuta ochrana podle tohoto zákona, musí o to požádat při oznamování nebo během následného trestního / správního řízení. Podstatou ochrany je podmíněnost platnosti pracovněprávního úkonu zaměstnavatele vůči chráněnému oznamovateli buď souhlasem tohoto zaměstnance, nebo inspektorátu práce.¹⁶⁴ Pokud zaměstnavatel takový

¹⁶¹ Srov. tamtéž, § 1 ods. 1. zák. č. 307/2014 Z. z.

¹⁶² K pojmu jiná protispolečenská činnost srov. § 3 písm. c) zákon č. 583/2008 Z. z., o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁶³ § 1 ods. 2 zák. č. 307/2014 Z. z.

¹⁶⁴ Tamtéž, § 7 ods. 1.

úkon přesto učiní, inspektorát práce tento úkon na žádost oznamovatele pozastaví, pokud má důvodné podezření, že byl učiněn v souvislosti s podáním oznámení.¹⁶⁵

Podle tohoto zákona může být také oznamovatel za své jednání odměněn, a sice do výše padesátinásobku minimální mzdy.¹⁶⁶ Jedná se konkrétně o ustanovení § 9 v odstavcích 1 až 7. Celý model se dle mého názoru zdá být koncipován, na rozdíl od toho amerického obsaženého v zákoně FCA a připomínajícího do jisté míry spíše určitou formu *public-private partnership* (viz kap. 3.4.1), více jako odměna než jako kompenzace.¹⁶⁷ Žádost o ni podává oznamovatel ministerstvu spravedlnosti, které ji může (ale nemusí) přiznat, pokud byl pachatel v trestním řízení pravomocným rozhodnutím uznán vinným, respektive pokud bylo prokázáno spáchání správního deliktu. Ministerstvo přitom zohledňuje například míru účasti oznamovatele na objasnění závažné protispolečenské činnosti nebo rozsah uchráněného nebo vráceného majetku.

Slovenský zákon na ochranu oznamovatelů upravuje ve dvou paragrafech také postup vnitřního whistleblowingu. Podobně jako norská úprava ustanovuje všem zaměstnavatelům zaměstnávajícím nejméně padesát zaměstnanců a všem zaměstnavatelům - orgánům veřejné moci povinnost určit odpovědnou osobu, jejímž prostřednictvím je povinen přijímat a prověřovat byť i anonymní oznámení.¹⁶⁸ Dále je zaměstnavatel povinen vydat vnitřní předpis, v němž určí podrobnosti k podávání, prověřování a evidenci oznámení, k zachování mlčenlivosti o totožnosti oznamovatele a k informování oznamovatele ohledně výsledku a prověřování oznámení.¹⁶⁹ Nesplní-li

¹⁶⁵ Tamtéž, § 13 ods. 2.

¹⁶⁶ Nařízením vlády č. 297/2014 Z. z. byla hodnota minimální měsíční mzdy pro rok 2015 stanovena na 380 eur. Pokud tedy zákonodárce myslel minimální měsíční mzdu, a nikoliv hodinovou, která činí pro rok 2015 2,184 eura, pak odměna pro oznamovatele může být až do výše 19 000 eur. Na rok 2016 je nařízením vlády č. 297/2015 Z. z. stanovena hodnota minimální měsíční mzdy na 405 eur.

¹⁶⁷ Tomuto pohledu neodporuje ani obsah důvodové zprávy k zákonu, podle něhož jde o "(...) nenárokovatelnou odmenu, která nemá být len motivačním faktorem na podávání oznámení o významných skutečnostech, ale svým mechanismem priznávania má vyjadriť aj naplnenie verejného záujmu tým, že súvisí s rozsahom uchráneného majetku (napríklad v prípade korupčných trestných činov) alebo vráteného majetku, (...). (Dôvodová správa k zákonu č. 307/2014 Z.z., B. Osobitná časť, K § 9 a 10)

¹⁶⁸ § 11 ods. 1 ve spojení s ods. 4 zák. č. 307/2014 Z. z. V § 11 a § 12 je užíváno pojmu „podnět“, který je definován v § 2 ods. 1 písm. d) a který je významově širší než pojem „oznámení“, jehož užívám v textu pro větší srozumitelnost a účelnost.

¹⁶⁹ Tamtéž, § 11 ods. 8.

zaměstnavatel některou ze svých povinností ohledně vnitřního whistleblowingu, může mu inspektorát práce uložit pokutu do 20 000 eur.¹⁷⁰

Zda se slovenský zákon o oznamování protispolečenské činnosti v praxi osvědčí, ukáže budoucnost. Na jeho základě nebylo dosud vydáno žádné soudní rozhodnutí, a tak zatím zůstalo pouze u polemik politiků a právníků, z nichž někteří zákon chválí jako důležitý počin v boji proti korupci, jiní naopak kritizují jako nedokonalý a neúčinný. Lze považovat spíše za pozitivum, že na rozdíl od několika předchozích legislativních pokusů,¹⁷¹ jde tento zákon více s trendem západních zemí, jejichž legislativa se nezaměřuje na ochranu oznamovatelů jen vybraných trestných činů, ale snaží se poskytnout ochranu širšímu okruhu oznamovatelů.¹⁷² Věřme, že v praxi také budou správnému účelu sloužit ustanovení § 8 odst. 1 písm. d) a e), podle nichž není chráněn oznamovatel, který byl odsouzen v souvislosti s podáním oznámení za trestný čin křivého obvinění, křivé výpovědi a křivé přísahy, respektive oznamovatel, který neučinil oznámení v dobré víře.

3.5 Úvahy k možnostem tuzemské úpravy whistleblowingu *de lege ferenda*

V kapitole 3.2.4 zmíněné hodnocení organizace Transparency International bylo zveřejněno v listopadu 2013 v analýze zákonných předpisů členských států Evropské unie týkajících se ochrany oznamovatelů.¹⁷³ Tato analýza se tedy netýká pouze České republiky, ale všech členů EU, s výjimkou Chorvatska, které k EU přistoupilo právě onoho roku 2013.

V této analýze jsou podle stavu právního rámce pro whistleblowing jednotlivé členské státy rozděleny do následujících 3 skupin:

¹⁷⁰ Tamtéž, § 15 ods. 1.

¹⁷¹ V roce 2013 to byly dva velmi podobné poslanecké návrhy - jeden od nezařazeného poslance Daniela Lipšice a druhý od Jána Figeľa za KDĽ. Oba vycházely z návrhu zákona o ochraně osob při odhalování trestné činnosti související s korupcí a jinými vybranými trestnými činy, jenž vzniknul na ministerstvu vnitra v roce 2011, tedy ještě za vlády premiérky Ivety Radičové.

¹⁷² ŠVANDOŤÁ, Nicola, Vít SOCHOVSKÝ, Petra BIELINOŤÁ a Štěpán RATTAY. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů)*. Oživení, 2011, s. 31. ISBN 978-80-904829-6-8.

¹⁷³ WORTH, Mark. *Whistleblowing in Europe - Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Transparency International, 2013, s. 8. ISBN: 978-3-943497-48-9.

- **země s pokročilou právní úpravou**, mezi něž jsou řazeny Lucembursko, Rumunsko, Slovinsko a Velká Británie;
- **země s částečnou právní úpravou**, nejpočetnější skupina zahrnující Belgie, Českou republiku, Dánsko, Estonsko, Francii, Irsko, Itálii, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Německo, Nizozemsko, Polsko, Rakousko a Švédsko;
- **země se žádnou nebo velmi omezenou právní úpravou**, do níž byly zařazeny Bulharsko, Finsko, Litva, Portugalsko, Řecko, Slovensko a Španělsko.¹⁷⁴

Už na první pohled vidíme, že úroveň právního rámce pro ochranu oznamovatelů nevypovídá mnoho o ekonomické vyspělosti nebo vyspělosti právní kultury té které země. Zatímco v první skupině se nachází jedna z nejzaostalejších zemí EU - Rumunsko, do třetí skupiny bylo naopak zařazeno i vyspělé Finsko.¹⁷⁵ Proto je třeba brát tuto analýzu poněkud s rezervou, neboť nesrovnává funkčnost či efektivnost právních úprav, ale pouze míru existence legislativy vztahující se k whistleblowingu.¹⁷⁶ Jedná se vlastně o obecný problém vždy, pokud srovnáváme právní úpravy různých zemí, aniž bychom přihlíželi ke kulturnímu a sociálnímu kontextu. A to samé platí při snahách o kopírování právních institutů jiné země. Ač tedy například německá právní ochrana whistleblowerů je považována za ne příliš propracovanou, nekonkrétní, nepřehlednou a neposkytující dostatečnou ochranu oznamovatelům,¹⁷⁷ v tamním kulturním kontextu nebude potřeba přijmout konkrétnější legislativní opatření v oblasti whistleblowingu tak naléhavá jako v mnoha jiných zemích. Ať už z důvodu nízké míry korupce v Německu, kvalitního soudního systému, vysokého respektu k zákonům a pravidlům právního státu, nebo obecně nižší tolerance veřejnosti k nekalému jednání.

¹⁷⁴ Tamtéž, s. 8.

¹⁷⁵ Zatímco Rumunsko je po Bulharsku nejchudším státem EU, Finsko je stabilně řazeno do první desítky nejvyspělejších zemí EU. Lze říci, že v EU je pravidlem, že hospodářské ukazatele zrcadlí i stav politické a kulturní vyspělosti dané země. Srov. například ekonomické statistiky a společenské, kulturní a jiné ukazatele zveřejňované Eurostatem. Dostupné [online] z: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>. [cit. 2015-12-06].

¹⁷⁶ FRANKOVÁ, Lenka a Lenka PETRÁKOVÁ *O nás s námi - Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*. Oživení, 2014, s. 10, ISBN 978-80-905762-0-9.

¹⁷⁷ Srov. KAVĚNA Martin a Petra MYLKOVÁ., ve spolupráci s: R. Bližkovský, D. Pelíšková. *Právní úprava tzv. whistleblowingu a ochrany whistleblowerů ve vybraných zemích*, Parlamentní institut, studie č. 5.332, říjen 2012, s. 55 - 58.

Vše výše zmíněné platí samozřejmě obecně, jedná se tedy o důležité aspekty i při úvahách nad možnostmi zkvalitnění tuzemské právní úpravy, tak aby mohl být whistleblowing co nejefektivnějším nástrojem v boji proti korupci. V této kapitole se proto budu snažit odpovědět na několik otázek, které jsou při těchto úvahách důležité.

Na prvním místě je pochopitelně otázka, zda je v oblasti whistleblowingu u nás vůbec zapotřebí cokoliv měnit. Na odpovědi, že je, se patrně shodne většina odborníků, ať už se přiklání spíše k cestě dílčích změn současného právního rámce, nebo jsou zastánci komplexní úpravy formou zvláštního zákona. Že má současná právní úprava určité nedostatky, na které často upozorňují především nevládní, neziskové a jiné organizace zabývající se ochranou před korupcí, připouští i vláda a parlament. A koneckonců i vzhledem k mezinárodním závazkům České republiky bude zapotřebí přijmout nějaká opatření v oblasti právní úpravy whistleblowingu.

Otázkou tedy není ani tak to, zda nedostatky jsou, jako to, jak tyto nedostatky odstranit. Zde už tak jasnou shodu zdaleka nenalezneme ani u politiků, ani u odborníků. Kamenem úrazu jsou totiž pomyslné váhy, na jejichž miskách leží na jedné straně ochrana poctivých oznamovatelů, na druhé pak neméně důležitá ochrana oznamovaných před křivým nařčením ze strany kverulantů, kteří dokážou obvykle velmi rafinovaně zneužívat systému ochrany oznamovatelů.

Z hlediska technického řešení úpravy oznamování se nabízí v zásadě dvě výše zmíněné základní možnosti, tedy buď cesta dílčích změn k francouzskému nebo německému typu ochrany, nebo cesta jednoho zvláštního zákona upravujícího většinu materie. Ač druhý jmenovaný model bývá preferovaný organizacemi zabývajícími se ochranou oznamovatelů a jeho výhodou může být větší přehlednost především pro adresáty ochrany jím poskytované, obávám se, že by se mohlo jednat o příliš obtížnou cestu, která by sice možná vylepšila pozici České republiky na žebříčku hodnocení legislativní úpravy whistleblowingu organizace Transparency International, ale je otázkou, zda by velká, zásadní změna skutečně přispěla k vytvoření právního klimatu přívětivého jak pro poctivé a čestné oznamovatele, tak zároveň pro efektivní hospodářskou činnost oznamovaných. I vzhledem ke všem úskalím legislativního procesu se mi jako reálnější jeví spíše cesta dílčích novelizací platných právních norem, eventuálně přijetí nerozsáhlého samostatného zákona, aby tak postupným

odstraňováním nedostatků stávající právní úpravy docházelo k jejímu zkvalitnění a k vytvoření zdravého prostředí pro whistleblowing a potažmo k efektivnějšímu odhalování korupce a k její prevenci.

Co se z mého pohledu jeví jako velmi důležité, je otázka vnímání whistleblowingu veřejností v České republice. Historické reminiscence u nás bohužel až příliš často vedou k negativnímu vnímání oznamovatelů jako udavačů, donašečů, práškačů. Změna tohoto vnímání je jedním z nejdůležitějších předpokladů správného fungování whistleblowingu. Dokud se nestane standardem a jakýmsi automatismem upozorňování na nezákonné nebo nesprávné jednání, dokud budou slušní lidé přecházet porušování právních předpisů s rezignovaným tichým komentářem o marnosti takového upozornění, nepodaří se dle mého názoru v boji proti korupci učinit jakéhokoliv významnějšího pokroku. Přispět ke změně onoho pro whistleblowing nepříliš příznivého klimatu by mohlo právě zákonné definování obsahu pojmu oznamování a oznamovatel, tak jak se o to alespoň pro případy státních zaměstnanců pokouší nový zákon o státní službě. Věřím, že takováto institucionalizace postavení oznamovatelů by přispěla k jejich vnímání společností jako osob pro ni prospěšných a majících v ní pevné místo.

S problémem postavení oznamovatelů ve společnosti souvisí také otázka jejich motivace. Základem této motivace by samozřejmě měly být morální hodnoty, které mají každého vést k upozorňování na společensky škodlivé jednání zaměstnavatelů, spolupracovníků a dalších osob. Výchova k takovým morálním hodnotám je však dlouhodobý a náročný proces, na kterém musí spolupracovat různé složky společnosti, včetně školských a náboženských institucí, médií atp. Důležitým aspektem motivace oznamovatelů je však také spravedlivý a funkční systém přijímání a prošetřování podnětů, který by neměl být příliš složitý či špatně pro oznamovatele dostupný. V rámci veřejného sektoru by v této souvislosti stálo za zvážení více zapojit do pomoci a ochrany oznamovatelů i ochránce veřejných práv.

Otázka finanční motivace je poněkud spornější. Jistě má svoji váhu argument, že by oznamovatel neměl být motivován osobním ziskem z udání druhého a že taková

motivace může v určitém smyslu připomínat Jidášových třicet stříbrných za zradu Ježíše.¹⁷⁸ Oznamovatel ale samozřejmě není vždy Jidášem, který by zrazoval nevinnou krev, nýbrž často spíše sportovcem, který když vidí, jak jeho spoluhráč nehraje fair play, čestně takové jednání přizná, byť by to mělo stát vítězství jeho týmu. Finanční motivace jistě nezvýší hrdinnost učiněného oznámení, ale to samo o sobě bych neviděl jako tak zásadní problém. Spíše je otázkou, zda by odměňování oznamovatelů skutečně vedlo k zvýšení efektivity odhalování korupce a jiného závadného jednání. Poněkud vhodnější se mi jeví chápání finanční odměny víceméně jako kompenzace za nepříjemnosti způsobené oznamovateli oznámením. Pokud by odměňování oznamovatelů bylo zaměřeno převážně na tento aspekt, pak by mohl takový model spíše posloužit svému účelu. Myslím, že ale zatím nemusíme v České republice v otázce zavedení finanční motivace oznamovatelů příliš pospíchat. Navíc, odměny pro whistleblowery byly nedávno zavedeny v kulturně a právně nám velmi blízkém Slovensku, uvidíme, jakou zkušenost našim východním sousedům tento institut přinese. Zatím se spíše zdá, že se zde o příliš zázračný nástroj boje proti korupci nejedná.

Pokud se týká ochrany oznamovatelů před co nejširším spektrem odvetných opatření,¹⁷⁹ nejsem si jistý, zda v praxi může taková ochrana být vždy účinná a žádaná, především jedná-li se o zaměstnance v soukromém sektoru. Samozřejmě pokud státní zaměstnanec upozorní na protiprávní jednání v úřadě, jedná ve veřejném zájmu a pokud by byl pro takové jednání například nucen opustit svoji pozici, nebo byl dokonce propuštěn, bude takové opatření velmi často také v rozporu s veřejným zájmem. V případě soukromoprávní korporace je ale třeba veřejný zájem více porovnávat se zájmem soukromým. Státní zaměstnanec je loajální státu, zaměstnanec v soukromé sféře má však být (vedle povinností ke státu) loajální ke svému zaměstnavateli. Dojde-li k narušení vztahu oznamovatele (zaměstnance) s oznamovaným (zaměstnavatelem), prostředí na pracovišti je tím velmi často poznamenáno natolik, že by bylo oboustranně výhodnější pracovní poměr oznamovatele s oznamovaným důstojným způsobem

¹⁷⁸ Srov. MORÁVEK J. *Whistleblowing*, Právní prostor, zveřejněno 18. 6. 2015, [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/whistleblowing>

¹⁷⁹ V podobném duchu poměrně často vyznívají legislativní doporučení různých neziskových organizací. Např. FRANKOVÁ, Lenka. *Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice*, Oživení 2015, s. 18. [online]. [cit. 2015-12-06]. http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_legislativni_doporuceni_cz_05-1.pdf.

ukončit, než se pomocí veřejnoprávních norem obtížně a často neúčinně snažit chránit oznamovatele před důsledky jeho oznámení. Za takový důstojný odchod bych považoval třeba možnost ukončit pracovněprávní vztah s oznamovatelem podmíněnou určitou výší odstupného.¹⁸⁰

Závěrem k tomuto tématu lze tedy říci, že česká právní úprava whistleblowingu sice není zcela optimální, ale ono samotné optimum se jen velmi obtížně hledá i v úvahách *de lege ferenda*. Snad během roku 2016 by měl ministr pro lidská práva předložit vládě návrh zákona na ochranu oznamovatelů, nicméně práce na něm zatím příliš nepokročily. Doufejme, že bude vyváženým a funkčním kompromisem mezi zájmy oznamovatelů a oznamovaných a že také přispěje k omezení korupce v České republice.

¹⁸⁰ Na finanční kompenzaci za rozvázání pracovního poměru se nakonec dohodl i zaměstnavatel s Brigittou Heinisch. Podrobnosti k této kauze např. v: SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv: The issue of whistleblowing in the light of European human rights protection. *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 29. ISSN 978-80-7478-393-7.

Závěr

Boj proti korupci je nikdy nekončící snahou lidské společnosti o potlačování negativních projevů přirozených tendencí jejích vlastních členů. Znamé rčení o tom, že nejvíce obdivujeme toho, koho peníze nechávají lhostejným, dobře vypovídá o všudypřítomnosti té nejčastější pohnutky ke korupci - touhy po majetku a obohacení. Jakkoliv jsou však tato zjištění důležitá při úvahách o optimalizaci protikorupční politiky, nebylo cílem mé práce napsat sociologickou studii o korupci, nýbrž se věnovat pouze určitým aktuálním otázkám týkajícím se boje proti korupci a pouze některým protikorupčním nástrojům. Na závěr bych rád ještě jednou shrnul několik důležitých poznámek k tématům, jimž byla v této práci věnována pozornost.

V první kapitole jsem v několika odstavcích rozebíral pojem korupce. Při posuzování, zda je určité jednání korupcí, či nikoliv, přitom považuji za důležité brát v úvahu v každém konkrétním případě i veřejnou škodlivost a morální závadnost takového jednání.

Druhá kapitola je věnována ochraně před korupcí normami trestního práva hmotného. Úprava trestných činů úplatkářství se mi ve své současné podobě jeví v zásadě jako přiměřená. Za jeden z posledních větších nedostatků souvisejících s tuzemskou hmotněprávní úpravou úplatkářství však považuji nedostatečné legislativní podchycení problematiky lobbingu, které přispívá nejen k nepřehlednosti v oblasti zákonného ovlivňování veřejných činitelů, ale také zabraňuje zdravému rozvoji lobbingu a díky samozvaným lobbistům pronásledovaným korupčními skandály poškozují obraz tohoto legitimního nástroje prosazování zájmů v očích veřejnosti.

S tematikou úplateků souvisí také nová legislativní úprava přijímání darů a jiných výhod státními zaměstnanci v souvislosti s výkonem státní služby. Ač nepovažuji zákonodárcem zvolené řešení za vyloženě nešťastné, uznávám, že obavy z korupčního potenciálu darů, byť nepřevyšujících hodnotu 300 Kč, nejsou zcela od věci. Věřím, že optimálnější řešením by byl úplný zákaz poskytování jakýchkoliv darů a jiných výhod státním zaměstnancům.

Cílem třetí části diplomové práce bylo poskytnout ucelený přehled problematiky whistleblowingu jako jednoho z důležitých nástrojů boje proti korupci. Snažil jsem se zanalyzovat stav relevantní legislativy a střízlivě posoudit možnosti vylepšení ochrany oznamovatelů. Při takových úvahách je však třeba mít na paměti ochranu dobré pověsti oznamovaných a pečlivě vážit dopady zamýšlených opatření. Zkušenosti ze zemí, jejichž legislativa týkající se oznamování a ochrany oznamovatelů je považována za pokročilou, se mi zatím nezdaří být natolik přesvědčivé, abych se odvážil doporučovat příliš radikální změny právní úpravy v této oblasti. Přikláním se však k názoru, že jednou z dílčích změn, kterou by snad uvítali jak oznamovatelé, tak oznamovaní, by mohla být možnost důstojného rozvázání pracovního poměru po oznámení nekalého jednání předpokládající finanční kompenzaci oznamovateli oznamovaným ve formě přiměřeně vysokého odstupného.

Ve své práci jsem se zabýval především právními prostředky boje proti korupci. Boje, ve kterém dokážeme my Češi leckdy zápolit velice odhodlaně, bohužel ale ne vždy na správné straně. Jsme vynalézaví, pohnuté dějiny naší země nás odnaučily přílišnému respektu k autoritám a disciplíně a ještě nějaký čas budeme sklízet hořké plody čtyřicet let trvající systematické deformace morálky komunistickým režimem. O to větší však musí být naše úsilí o ozdravení společenského klimatu, bez kterého sotva můžou být jakákoliv legislativní opatření úspěšná.

Seznam zkratk

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EÚLP	Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
OSC	Office of Special Counsel
PIDA	Public Interest Disclosure Act
Sb.	Sbírka zákonů
Sb. m. s.	Sbírka mezinárodních smluv
Sp. zn.	Spisová značka
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
TŘ	Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád
TZ	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
U.S.C.	United States Code
WPA	Whistleblower Protection Act
ZOOÚ	Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
ZSS	Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě
Z. z.	Zbierka zákonov

Seznam použité literatury a pramenů

Monografie, učebnice a komentáře

1. BLACK, Henry Campbell, Joseph R NOLAN a Jacqueline M NOLAN-HALEY. *Blackův právní slovník*. 6. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1993, s. 768-1472. ISBN 80-85605-23-6.
2. CAMPBELL, J. *The Lives of the Lord Chancellors and Keepers of the Great Seal of England, Vol. II*. London, 1848, 634 s.
3. CICERO, Marcus Tullius. *Orations Vol. II.*, London: Bell, G. & Sons, TLD, 1917, 524 s.
4. COLLINS, James B. *The State in Early Modern France*. Cambridge: Cambridge University Press. 1995, 198 s. ISBN 0-521-38724-8.
5. DAVID, Vladislav a Alexander NETT. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: Beck, 2007, 345 s.. ISBN 978-80-7179-562-9.
6. DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní zákoník: komentář*. Vydání první. II. díl strany 1491-3108. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2632. ISBN 978-80-7478-790-4.
7. FRANKOVÁ, Lenka a Lenka PETRÁKOVÁ *O nás s námi - Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*. Oživení, 2014, 57 s. ISBN 978-80-905762-0-9.
8. GRIVNA, Tomáš, Miroslav SCHEINOST a Ivana ZOUBKOVÁ. *Kriminologie*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 536 s. ISBN 978-80-7478-614-3.
9. HORNÍK, Jan a Hana ŽUFANOVÁ. *Základní minimum o korupci a trestním právu pro pedagogy středních škol*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 179 s. ISBN 978-80-7478-531-3.
10. CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 24. ISBN 978-80-7201-853-6.

11. CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, 2011, 281 s. ISBN 978-80-7201-853-6.
12. JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2013, 864 s. ISBN 978-80-87576-44-1.
13. JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou: zákon o soudnictví ve věcech mládeže, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, advokátní tarif*. 5., aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2014, 1246 s. ISBN 978-80-7502-049-9.
14. JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, xxvi, 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8.
15. KLÍMA, Josef. *Nejstarší zákony lidstva: Chammurapi a jeho předchůdci*. 1. vyd. Praha: Academia, 1979, 382 s.
16. KLÍMA, Josef. *Zákony Asýrie a Chaldeje: pokračovatelé Chammurapiho*. 1. vyd. Praha: Academia, 1985, 334 s.
17. KAVĚNA Martin a Petra MYLKOVÁ. Právní úprava whistleblowingu v USA, Spojeném království a Spolkové republice Německo, Parlamentní institut, studie č. 5.321, září 2011.
18. LABOUTKOVÁ, Šárka, Karel B MÜLLER a Petr VYMĚTAL. *Lobbing v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010, 256 s. ISBN 978-80-247-3165-0.
19. NOVOTNÝ, Oto a Josef ZAPLETAL. *Kriminologie*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2008, 527 s. ISBN 978-80-7357-377-5.
20. PARRIS, M a K. MAGUIRE. *Maguire, K. "Francis Bacon - 1621". Great Parliamentary Scandals*. London: Chrysalis, 2004, s. 8-9. ISBN 978-1-86105-736-5.

21. PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015, xlv, 933 s. ISBN 978-80-7478-843-7.
22. ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and Government - Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 282 s. ISBN 0-521-63293-5.
23. SMITH, Michael L, Vojtěch PROKEŠ a Agnieszka K CIANCIARA. *Regulace lobbingu v České republice: od myšlenky ke konceptu a implementaci*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2013, 117 s. ISBN 978-80-7330-247-4.
24. ŠÁMAL, Pavel, Oto NOVOTNÝ, Tomáš GŘIVNA, Jiří HERCZEG, Marie VANDUCHOVÁ a Rudolf VOKOUN. *Trestní právo hmotné*. 7., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 1040 s. ISBN 978-80-7478-616-7.
25. ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xiv s. , s. 1289-3285. ISBN 978-80-7400-178-9.
26. ŠVANDOVÁ, Nicola, Vít SOCHOVSKÝ, Petra BIELINOVÁ a Štěpán RATTAY. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů)*. Oživení, 2011, 94 s. ISBN 978-80-904829-6-8.
27. VAVERA, František, Petr HULÍNSKÝ, Petr MLSNA, Pavel MATES, Kristina CHRÁSTKOVÁ, Jiří DOLEŽÍLEK a Jindřich ŠKODA. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0.

Odborné články

1. MORÁVEK, Jakub. Whistleblowing – zákonná opora. *Právo pro podnikání a zaměstnání*, roč. 2009, č. 12, s. 14. ISSN 1801-6014.
2. PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům: Some remarks about whistleblowing, employee loyalty and

legislative proposals. *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 13. ISSN 978-80-7478-393-7.

3. PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK. Whistleblowing. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, roč. 18, č. 7, s. 19-25. ISSN 1801-6014.
4. SCHEU, Harald Christian. Ochrana oznamovatelů nesrovnalostí na pracovišti ve světle svobody projevu. *Jurisprudence*. 2012, roč. 21, č. 2, s. 33 - 37. ISSN 1802-3843.
5. SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv: The issue of whistleblowing in the light of European human rights protection. *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 25 - 26. ISSN 978-80-7478-393-7.
6. VANTUCH, Pavel. Lobbing není korupce. *Právní rádce*. 2009, roč. 17, č. 9, s. 42. ISSN 1210-4817.

Judikatura

Česká

1. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2012, III. ÚS 298/12.
2. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. 8 Tdo 396/2007.
3. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 25. 3. 1977, č. 3/1978 sb. rozh.
4. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 27. 6. 1978, č. 17/1978 sb. rozh.
5. Rozhodnutí Nejvyššího soudu SSR z 24. 4 1980, č. 16/1981 – II Sb. rozh. tr.
6. Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, IV. ÚS 2533/10.

Ostatní

1. Rozsudek ESLP z 12. února 2008 o stížnosti č. 14277/04.
2. Rozsudek ESLP z 21. července 2011 o stížnosti č. 28274/08.

3. Rozsudek ESLP z 18. října 2011 o stížnosti č. 10247/09.

Elektronické zdroje

1. *Akční plán boje s korupcí na rok 2015*. Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí, s. 16. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>.
2. BABINCOVÁ A. *Postavení a ochrana svědka v trestním řízení*. 2012. Rigorózní práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jiří Jelínek. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/112453>.
3. Bundeskriminalamt. *Korruption - Bundeslagebild*. Wiesbaden: BKA (2013). [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Korruption/Lagebilder/lagebilder_node.html?nnn=true.
4. *Co je korupce*. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/co-je-korupce.aspx>.
5. DOLEŽAL, Jiří X. *Zákon o státní službě legalizuje korupci*, Reflex, 5. února 2015, [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.reflex.cz/clanek/komentare/62055/jiri-x-dolezal-zakon-o-statni-sluzbe-legalizuje-korupci.html>.
6. FRANKOVÁ, Lenka. *Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice*, Oživení 2015, s. 18. [online]. [cit. 2015-12-06]. http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_legislativni_doporuceni_cz_05-1.pdf.
7. MORÁVEK J. *Whistleblowing*, Právní prostor, zveřejněno 18. 6. 2015, [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/whistleblowing>.

8. 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. *Senátní tisk 137*. 2013. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/69353/58317>.
9. LAMBERT Adam a Ruth BONINO. *Changes to Protection of Whistleblowers*. [online] UK Update, © Clyde&Co LL.P, 2013, [cit. 2015-12-06], dostupné z: http://www.clydeco.com/uploads/Files/Publications/2013/CC003455_Changes_to_Protection_for_Whistleblowers_25_06_13.pdf.
10. SAGGS, H.W.S. *Everyday Life in Babylonia and Assyria*. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.aina.org/books/eliba/eliba.htm>.
11. Stenozáznam z 2. dne 12. schůze Senátu PČR. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=9&IS=5127&D=22.08.2013#b14323>.
12. Stenozáznamy z 1. dne 14. schůze Senátu PČR. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=9&IS=5165&D=09.10.2013#b14483>.
13. *The Great Edict of Horemheb*. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: http://www.stumbleupon.com/su/1DC8mz/:1i4-M_a+jl:UMMc9TcC/www.bible.ca/archeology/bible-archeology-exodus-kadesh-barnea-southern-border-wadi-el-arish-tharu-great-edict-of-horemheb-1300bc.htm/.
14. SOKOL, Tomáš *Panu úředníkovi s láskou*, Česká justice, 6. března 2015, [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/03/panu-urednikovi-s-laskou/>.
15. Úmluva proti korupci Organizace spojených národů - seznam signatářů. [online], [cit. 2015-12-06].: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.

16. *Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 - Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate*, April 19, 2012, U.S. Government Printing Office. Washington, 2012, [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-112srpt155/html/CRPT-112srpt155.htm>.
17. *Whistleblowing for Employees*. [online]. [cit. 2015-12-06]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/whistleblowing/what-is-a-whistleblower>.
18. WOLFE, Simone., Mark WORTH, Suelette DREYFUS, A. J. BROWN. *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries - Priorities for Action*. 2014, 72 s. [online]. [cit. 2015-12-06] Dostupné z: <https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for-Action.pdf>.

Právní předpisy a normativní smlouvy (ve znění novel ke dni 6. 12. 2015)

České

1. Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.
2. Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon
3. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).
4. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.
5. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.
6. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.
7. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
8. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

9. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
10. Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů.
11. Zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.
12. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Mezinárodní

1. Občanskoprávní úmluva Rady Evropy o korupci (Civil Law Convention against Corruption).
2. Nařízení Rady EU č. 723/2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství.
3. Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1729.
4. Trestněprávní úmluva Rady Evropy o korupci (Criminal Law Convention against Corruption).
5. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms).
6. Úmluva proti korupci Organizace spojených národů (United Nations Convention against Corruption).

Zahraniční

1. Bundesbeamtenengesetz.
2. Federal False Claims Act.
3. Public Interest Disclosure Act.
4. Nariadenie vlády č. 297/2014 Z. z.

5. Nariadenie vlády č. 297/2014 Z. z.
6. Sarbanes-Oxley Act.
7. Whistleblower Protection Act of 1989.
8. Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012.
9. Zákon č. 583/2008 Z. z., o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
10. Zákon č. 307/2014 Z. z., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Resumé

Tato diplomová práce je věnována určitým aspektům problematiky korupce a ochrany před ní. Především se v ní zabývám otázkami whistleblowingu jako nástroje regulace korupce. Z hlediska struktury se práce člení na úvod, tři kapitoly a závěr.

První kapitola se zabývá fenoménem korupce. Pomocí příkladů korupce z různých období lidské historie a v různých společenských zřízeních dokládám komplexnost, všudypřítomnost a v určitém slova smyslu přirozenost tohoto jevu. Dále se věnuji samotné definici korupce a přiblížení některých dalších pojmů, jako jsou úplatkářství, lobbying a další.

Druhá kapitola poskytuje přehled české hmotněprávní úpravy korupčních trestných činů, především se zaměřuje na trestné činy úplatkářství obsažené v paragrafech 331 - 333 trestního zákoníku. V prvním ze dvou tematických exkurzů se zvláště věnuji problematice korupčního potenciálu přijímání darů a jiných výhod státními zaměstnanci podle nového českého zákona o státní službě, který umožňuje přijímání takových darů v souvislosti s výkonem služby až do hodnoty 300 Kč. Ve druhém exkurzu se pak snažím vystihnout nejdůležitější rozdíly mezi lobbyingem a trestným činem nepřímého úplatkářství podle § 333, neboť také v důsledku nedostatečné právní regulace lobbyingu v České republice je zde lobbying často vnímán jako korupční praxe.

Třetí kapitola má za cíl podat komplexní přehled právní problematiky whistleblowingu (oznamování) a ochrany oznamovatelů, jejíž úprava není v České republice systematická. Po osvětlení pojmu whistleblowing se pokouším o výčet českých právních norem týkající se whistleblowingu. Dále se v ní krátce věnuji mezinárodní úpravě ochrany oznamovatelů a zvláštní podkapitola je věnována případu Guja v. Moldavsko, v němž Evropský soud pro lidská práva vypracoval algoritmus kritérií poskytování ochrany oznamovateli podle čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V předposlední podkapitole si vybírám určitá specifika konkrétních zahraničních právních úprav otázek whistleblowingu, které by mohly být inspirativní při úvahách nad změnami české právní úpravy. Těmto úvahám se pak věnuji na konci této kapitoly.

Závěrem shrnuji několik důležitých poznámek k tématům, jimž je v práci věnována pozornost.

Summary

The thesis deals with certain aspects of corruption and its prevention. It focuses mainly on whistleblowing as an instrument of corruption control. The thesis is structured into an introduction, three chapters and conclusion.

The first chapter contains a general introduction to the corruption issue. With the aid of several historical examples of corruption cases in various social systems, I attempt to emphasize the complexity and ubiquity of this phenomenon. Further on, the chapter is concerned with clarifying the notion of corruption as well as other key concepts, such as bribery, lobbying etc.

The second chapter provides an overview of Czech substantive anti-corruption criminal law with special focus on bribery offences incorporated in Sections 331 to 333 of the Czech Criminal Code. Two excursions are made within this chapter. The first covers the topic of gift acceptance by civil servants based on the new Czech Civil Service Act as well as the potentially corruptive effect of such practice, if allowed even to a limited extent. The second excursion discusses the fundamental differences between lobbying and the criminal offence of indirect bribery according to Section 333 of the Czech Criminal Code. This topic is highly relevant as these two concepts are frequently confused in practice, which is greatly caused by the lack of lobbying legislation.

The third chapter focuses on whistleblowing and related issues. The goal of this chapter is to provide a complex overview of the regulation of whistleblowing and whistleblower protection as the Czech legislation is not quite systematic in this respect. The first two sub-chapters describe the notion of whistleblowing and whistleblower and provide an enumeration of Czech laws related to whistleblowing. The third sub-chapter covers the most important international documents granting protection to whistleblowers. Further on, the sub-chapter focuses on the case of *Guja v. Moldova* before the European Court of Human Rights, which became a leading case in assessing claims of whistleblowers for protection according to Section 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The fourth sub-chapter describes some specifics of whistleblower legislation in a selected number of foreign

countries which could serve as an inspiration for prospective amendments of the Czech legislative framework for whistleblowing. The final sub-chapter is dedicated to searching for optimal ways of this modification.

The conclusion summarizes the key points covered by the thesis.

Název práce v anglickém jazyce / Title:

Protection against corruption and bribery and their prevention

Klíčová slova / Key words

korupce *corruption*

úplatkářství *bribery*

oznamování *whistleblowing*