

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Přemysl Jireček



**Whistleblowing
Ochrana oznamovatelů**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum uzavření rukopisu: 29. června 2016

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 29. června 2016

Podpis

Poděkování:

Rád bych zde poděkoval vedoucímu této diplomové práce prof. JUDr. Janu Pichrtovi, Ph.D., za inspiraci, cenné rady a odborné připomínky, které mi při tvorbě jejího textu, vždy ochotně poskytl. Zároveň tímto děkuji mé rodině za podporu během celého studia.

OBSAH:

1. Úvod a cíl práce	1
2. Pojem whistleblowing a jeho historie	5
2.1 Definice pojmu whistleblowing.....	5
2.2 Historie whistleblowingu	9
2.3 Civil Service Reform Act jako „koncepční DNA“ whistleblowingu.....	12
3. Některé zvláštní instituty whistleblowingu v zemích anglosaské právní kultury; Public Interest Disclosure Act.....	18
3.1 Qui tam žaloba	18
3.2 Finanční odměna	20
3.3 Zhodnocení významu qui tam žalob a finančních odměn.....	22
3.4 Whistleblowing jako projev morální a občanské odvahy	24
3.5 Public Interest Disclosure Act	25
4. Mezinárodní závazky České republiky v oblasti whistleblowingu	28
4.1 Organizace spojených národů	28
4.2 Rada Evropy.....	29
4.3 Evropská unie.....	32
4.4 Evropský soud pro lidská práva.....	33
5. Právní úprava whistleblowingu v České republice	38
5.1 Bankovní sektor	39
5.2 Zákon o státní službě	40
5.3 Nepřijaté legislativní návrhy právní úpravy whistleblowingu v České republice	48
5.3.1 Vládní návrh z roku 2012.....	49
5.3.2 Senátní návrh z roku 2013.....	50
5.4 Judikatura Ústavního soudu České republiky	56
5.5 Budoucnost whistleblowingu v České republice.....	61
5.5.1 Poslanecký návrh Andreje Babiše.....	61
5.5.2 Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů.....	66

6. De lege ferenda doporučení pro legislativní úpravu whistleblowingu v České republice.....	68
6.1 Perspektivy právní úpravy whistleblowingu	68
6.2 Role historie a kultury při přijetí právní úpravy whistleblowingu.....	71
6.3 Jednotlivá legislativní doporučení.....	72
7. Závěr	78
<u>Seznam použité literatury a zdrojů</u>	80
<u>Shrnutí</u>	88
<u>Summary.....</u>	89

1. Úvod a cíl práce

16. září 1968 zavraždila Charlie Company (11. pěší brigáda, 23. pěší divize armády Spojených států amerických) nejméně 175 neozbrojených vietnamských civilistů, včetně žen a dětí. Masakr, který se stal v osadě *My Lai*, doprovázelo znásilňování, skalpování a další zvěrstva¹. *My Lai masakr* je pravděpodobně nejhorší válečný čin spáchaný armádou Spojených států amerických. Ne všichni členové Charlie Company se masakru účastnili. Praporčík Hugh Thompson, jeden z největších hrdinů a *whistleblowerů* své doby, informoval o událostech v *My Lai* nadřízené důstojníky. Jeho oznámení však bylo ostatními účastníky masakru popřeno a označeno za antiamerickou propagandu, za kterou měl údajně stát Viet Cong. Bezprostředně na to byl Hugh Thompson převelen a začal být vysílán na nebezpečné mise, které začaly být čím dál tím více frekventovanějšími. O několik týdnů později byl praporčík Hugh Thompson vážně zraněn². Hugh Thompson se dočkal určité satisfakce až o několik desítek let později. V roce 1998 mu byl udělen řád za statečnost, v roce 2004 byl uveden do síně slávy armády Spojených států amerických. Před svou smrtí Hugh Thompson přednášel vojenskou etiku a právě jeho příběh je obsažen ve všech publikačních materiálech americké armády zabývající se vojenskou etikou.

Příběh *My Lai masakru* naprosto zásadně zdůrazňuje důležitost role a potřeby *whistleblowingu*. Nejedná se však pouze o příběhy a události z minulého století vně České republiky. I v České republice se do pozornosti dostalo několik kauz³. Velmi aktuální je také celosvětová kauza *Panama Papers*. Právě takovéto odhalování událostí, i ostatních nežádoucích a negativních jevů ve společnosti, jakož i jejich samotná existence je hlavním motivem k zakotvení právní úpravy *whistleblowingu* – chráněného oznamování. Důležitost právní úpravy *whistleblowingu* je posílena v případech

¹ Kendrick, O. *The My Lai Massacre in American History and Memory*, Manchester University Press, pp. 1-5 (2006)

² Trent, A. *The Forgotten Hero of My Lai: The Hugh Thompson Story*, Acadian House Publishing, pp. 147-149 (1999)

³ Např. dnes již notoricky známá kauza senátora Libora Michálka.

tragických událostí, kdy se osoby obávají učinit oznámení ukazující na určité negativní jevy, nebo jsou jejich oznámení ignorována⁴. Význam *whistleblowingu* je podpořen i vědeckými výzkumy, přičemž nejvýznamnějším z nich je Standfordský vězeňský experiment. Jeho autor, profesor Zimbardo, spatřuje význam *whistleblowingu* v umožnění vzdorovat „zlým skutkům“⁵.

Je tedy zřejmé, že je v zájmu nejen veřejné moci, ale celé společnosti, aby byly vytvářeny podmínky, které umožní takovéto negativní jevy odhalovat, ale také zabraňovat jejich vzniku. Stejně tak je zřejmé, že osoby vykonávající určitý druh práce nebo činnosti nezdědka přichází do styku s informacemi, které mohou ukazovat nebo odhalovat společensky negativní jevy. Vytvoření vhodného legislativního rámce, který umožní těmto osobám oznamovat tyto negativní jevy a stanoví konkrétní podmínky oznamování, ale také tyto osoby bude chránit před neoprávněným postihem, je v moderní společnosti žádoucím, ne-li nezbytným prostředkem prevence před tragickými událostmi, ekonomickými ztrátami, pácháním trestné činnosti, atp.⁶

Problematice *whistleblowingu* se v poslední době začaly aktivně věnovat, mimo tradiční státy jako jsou například Spojené státy americké, také státy situované na východ od České republiky. Příkladem lze uvést Slovenskou republiku, kde 1. ledna 2015 nabyl účinnosti Zákon č. 307/2014 Zz., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov nebo Srbskou republiku, kde 4. června 2015 nabyl účinnosti Zákon č. 128/2014, o zaštiti uzbunjivača⁷. Je patrné, že pojem *whistleblowingu* je celosvětovým fenoménem, kterým se zabývají nejen jednotlivé státy a neziskové organizace, ale také mezinárodní organizace⁸.

Ani v České republice neunikl fenomén *whistleblowingu* pozornosti, o čemž svědčí debata na akademické či odborné úrovni⁹ a také několik pokusů a zakotvení

⁴ Jako příklad ze zahraničí lze uvést havárii trajektu Herald of Free Enterprise v roce 1987, která si vyžádala 193 lidských životů nebo výbuch ropné plošiny v Severním moři nedaleko Skotska, který stál život 167 pracovníků

⁵ Zimbardo, G. P. *The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil*, Random House Publishing Group, pp. 474-478 (2007)

⁶ Autor tyto všechny jevy řadí do širší množiny, které označuje jako negativní či nežádoucí jevy.

⁷ Ve volném překladu do českého jazyka: Zákon o ochraně oznamovatelů

⁸ Což vyplývá například z přijetí Doporučení Rady Evropy CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů nekalé nebo protiprávní činnosti ze dne 30. 4. 2014

⁹ Např. Mezinárodní konference Whistleblowing a související aspekty konaná dne 12. 9. 2013 na půdě Právnické fakulty Univerzity Karlovy nebo mezinárodní konference Výzva pro Českou republiku:

tohoto institutu do českého právního řádu¹⁰ nebo současný poslanecký návrh Andreje Babiše či plánovaný návrh ministra Jiřího Dientsbiera. I přesto lze konstatovat, že současný stav právní úpravy *whistleblowingu* v České republice je nedostačující.

Tématem této diplomové práce je právní úprava institutu *whistleblowingu* a s ní souvisejících právních aspektů. Důraz bude kladen na právní úpravu *whistleblowingu* v České republice s přihlédnutím k právním úpravám vyspělých anglosaských zemí, především Spojených států amerických a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. Autor si klade za cíl popsání stavu právní úpravy ochrany osob, především zaměstnanců činících oznámení o negativních společenských jevech z hlediska institutu *whistleblowingu* a *de lege ferenda* se pokusit o stanovení klíčových legislativních doporučení pro zakotvení úpravy *whistleblowingu* do právního řádu České republiky. Pro dosažení těchto cílů bude třeba naplnit dílčí úkoly obsažené v jednotlivých kapitolách této práce.

Práce je společně s úvodem a závěrem rozdělena do 7 kapitol. Druhá kapitola se zabývá definicí pojmu *whistleblowing* a jeho historií. Přináší čtenáři srozumitelný výklad pojmu *whistleblowing* a popisuje jeho vývoj především ve Spojených státech amerických. Závěr této kapitoly je věnován skandálu, který v 70. letech otřásl americkou společností, a který vedl k přijetí první moderní právní úpravy *whistleblowingu*.

Třetí kapitola se věnuje některým specifickým *whistleblowingu*, které jsou příznačné pro anglo-saské právní úpravy. Jedná se o *qui tam* žaloby a finanční motivace či stimuly k učinění oznámení. Kapitola rovněž popisuje právní úpravu chráněného oznamování ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska, které představuje další inspirativní a propracovanou právní úpravu v dané oblasti.

Čtvrtá kapitola má za cíl čtenáři přiblížit závazky České republiky na mezinárodní úrovni, které jsou relevantní z hlediska chráněného oznamování. Je popsána i rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva související s předmětnou problematikou.

Whistleblowing jako ochrana finančních zájmů občanů EU konaná ve dnech 17. – 18. 9. 2015 na Nové radnici Magistrátu Hlavního města Prahy

¹⁰ Senátní návrh zákona senátora Libora Michálka a dalších z roku 2013, vládní návrh z roku 2012, viz. dále.

Pátá kapitola se zaměřuje na popsání současného legislativního stavu *whistleblowingu* v České republice. Seznamuje čtenáře s neúspěšnými pokusy o zakotvení právní úpravy chráněného oznamování do právního řádu České republiky. Část kapitoly je věnována současným legislativním návrhům.

Šestá kapitola přináší legislativní doporučení pro právní úpravu *whistleblowingu* v České republice. Nabízí na výběr jeden ze čtyř základních konceptuálních rámců chráněného oznamování. Zabývá se vlivem historie a kultury na vnímání *whistleblowingu* a oznamování obecně.

Závěrem se autor pokouší o zhodnocení celé práce a o podání vlastního názoru na to, jakým směrem by se *de lege feranda* budoucí legislativní právní problematika *whistleblowingu* měla ubírat.

2. Pojem whistleblowing a jeho historie

2.1 Definice pojmu whistleblowing

Při definování pojmu *whistleblowing* se neobejdeme bez etymologického rozboru tohoto slova. Pojem *whistleblowing* vznikl z anglického „*to blow the whistle*“, což v překladu znamená pískat na píšťalku. Jak již bylo naznačeno v úvodu, pískat na píšťalku v tomto případě znamená varovné upozornění na společensky nežádoucí jevy¹¹. Ten, kdo píská na píšťalku, bývá označován jako *whistleblower*. Dle Blackova právního slovníku se *whistleblowerem* rozumí „*Informátor, oznamovatel. Udavač, práškač. Zaměstnanec, který se nechce zapojit, nebo který ohlásí nezákonnou či protiprávní činnost svého zaměstnavatele anebo spolupracovníků.*“¹² Z tohoto úhlu pohledu se může jednat např. o výraz svobody projevu, protikorupční nástroj, mechanismus uvnitř korporace¹³. *Whistleblowing* je v tomto smyslu chápán jako činnost pozitivní¹⁴.

Jako jeden z prvních použil výraz *whistleblowing* v roce 1971 americký aktivista Ralph Nader, který ho popsal jako: „*Konání muže nebo ženy, kteří věří, že veřejný zájem převyšuje zájem organizace, které slouží, oznámí, že organizace je zapojená v korupčních, nezákonných, podvodných nebo škodlivých činnostech.*“¹⁵

¹¹ Císařová, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International, 2009, str. 7

¹² Black, H. C. *Blackův právní slovník*, 6. vydání, Victoria Publishing, a.s., Praha, 1993, 2. svazek, str. 1453

¹³ Banisar, D. *Whistleblowing, International Standards and Developments*, UNAM, Ciudad de Mexico, p. 4 (2006), k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] na: http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/investigaciones/banisar_paper.pdf

¹⁴ Calland, R. and Dehn, G. *Whistleblowing Around The World, Law, Culture & Practise*, Cape Town: ODAC a PCaW, p. 9 (2004)

¹⁵ Rongine, M. N., *Toward a Coherent Legal Response to the Public Policy Dilemma Posed by Whistleblowing*, *American Business Law Journal*, Vol. 23, Iss. 2, p. 28 (1985)

V roce 1982 definovaly americké profesorky Marcia P. Micelli a Janett P. Near *whistleblowing* jako: „poskytnutí informací členy organizace (bývalými nebo současnými) o nezákonných, nemorálních anebo nelegitimních praktikách pod kontrolou jejich zaměstnavatelů, osobám nebo organizacím, které mohou konat.“¹⁶ Jejich definice zdůrazňuje vztah oznamovatele k organizaci, definuje předmět oznámení a předpokládá formy oznámení z hlediska příjematele takového oznámení – tedy oznámení interní i externí.

Profesorky Micelli a Near dále definovaly procesní stádia *whistleblowingu*. Tento proces lze rozdělit do čtyř následujících bodů:

- i) spouštěcí událost, která zahrnuje diskutabilní, neetické nebo nezákonné aktivity, které vedou zaměstnance ke zvážení uskutečnit oznámení;
- ii) zaměstnanec se zabývá rozhodováním, hodnotí předmětné činnosti a zda-li tyto činnosti zahrnují nekalé praktiky, sbírá dodatečné informace, rozebírá situaci s jinými osobami;
- iii) zaměstnanec učiní oznámení; alternativně může opustit organizaci, ve které působí, anebo zachovat mlčenlivost na základě loajality či nedbalosti;
- iv) odpovědné osoby reagují na oznámení, možná je rovněž odplata vůči *whistleblowerovi*.¹⁷

Jiní akademici se zaměřují na *whistleblowing* jako na součást svobody projevu a práva jednotlivce vyjádřit nesouhlas. Australský profesor Peter Jubb označuje *whistleblowing* jako nutně veřejný počín a definuje jej takto:

„Whistleblowing je úmyslný nepovinný akt zveřejnění, který se dostane na veřejnost a je učiněn osobou, která má nebo měla privilegovaný přístup k datům nebo informacím organizace o nikoliv bezvýznamné nezákonnosti anebo jiné nekalé praktice současné,

¹⁶ Mesmer-Magnus and Viswesvaran, *Whistleblowing in Organisations: An Examination of Correlates of Whistleblowing, Intentions, Actions and Relations*, Journal of Business and Ethics, Volume 62, pp. 277 – 297 (2005)

¹⁷ Dworkin, T. M. and Baucus, M.S. *Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes*, Journal of Business Ethics, Vol. 17, No. 12, pp. 1281-1298 (1998)

*předpokládané nebo předvídatelné, která má spojitost s organizací a je pod kontrolou organizace, vůči externímu subjektu mající potenciál k nápravě nekalé praktiky.*¹⁸

Jubb chápal oznámení jako formu vyjádření nesouhlasu zaměstnance s hodnotami prosazovanými organizací, již byl zaměstnanec členem a vylučoval jako příjemce oznámení interní subjekt v rámci takové organizace. Mezi definicemi profesora Jubba a profesorek Micelli a Near dochází k rozkolu, který spočívá ve zodpovězení otázky, zda-li pod pojem *whistleblowing* spadá i interní oznámení v rámci organizace. Názor profesora Jubba se v tomto ohledu dnes zdá být již překonaný, což vyplývá např. i z definice prof. Pichrta a JUDr. Morávka, kteří oznamovaným jednáním rozumí takové jednání, „*keré je v rozporu se zákonem, veřejným pořádkem, dobrými mravy, morálkou či politikou nebo strategií dané entity, a které je v rámci oznamovacích mechanismů označeno jako relevantní a škodlivé.*“¹⁹

Více současné definice *whistleblowingu* se zabývají zaměstnaneckými aspekty. Mezinárodní organizace práce definuje *whistleblowing* jako: „*Oznámení zaměstnanců nebo bývalých zaměstnanců o nelegálních, nečestných, nebezpečných nebo neetických praktikách zaměstnavatele.*“²⁰

Dvojice expertů zabývajících se *whistleblowingem*, Guy Dehn a Richard Calland, rozumí *whistleblowingem*:

„Možnost zaměstnance učinit oznámení týkající se nekalých praktik na pracovišti. Prohlášení se týká nekalých praktik, které ohrožují ostatní, a není založeno na pocitu osobní křivdy zaměstnance. Whistleblowing zahrnuje komunikaci s osobami uvnitř organizace, s úřady nebo s veřejností (...) Smyslem není usilování o osobní mstu, nýbrž to, aby došlo k vyhodnocení rizik a tam, kde je to možné, také k jejich zmenšení nebo odstranění.“²¹

¹⁸ Jubb, B. P. *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, Journal of Business Ethics, Volume 21, pp. 77-94 (1999)

¹⁹ Pichrt, J., Morávek J. *Whistleblowing*. Právo pro podnikání a zaměstnání, sv. č. 7 – 8, 2009, str. 19

²⁰ Banisar, D. 2006. *Whistleblowing, International Standards and Developments*, UNAM, Ciudad de Mexico, p. 6 [online] [Cit. 29.6.2016], dostupné na: http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/investigaciones/banisar_paper.pdf

²¹ Calland, R. and Dehn, G. *Whistleblowing Around the World: Law Culture and Practise*, ODAC and PCAW, p. 9 (2004)

V roce 2009 vypracovala mezinárodní nevládní organizace Transparency International Doporučené principy pro právní úpravu *whistleblowingu*. V této práci byl *whistleblowing* definován následovně:

„Whistleblowing – oznamování informací o vnímaných nekalých praktikách v rámci organizace nebo o riziku spojených s danými praktikami této organizace, a to jednotlivcům nebo subjektům, kteří mají možnost ovlivnit takovéto konání.“²²

Uvedená definice Transparency International vychází z přístupu, který zvolily profesorky Micelli a Near. Právě jejich definice je dnes patrně nejčastěji užívanou. I přesto však jednotná definice pojmu *whistleblowing* neexistuje. Autor vykládá pojem *whistleblowing* extenzivně. Dle autora je *whistleblowing* prostředkem, který slouží k zamezení vzniku, zmírnění či odstranění společensky negativních jevů tím, že umožní jakékoli osobě učinit oznámení o těchto negativních jevech a současně tuto osobu chrání před postihem v jakékoliv formě za učiněné oznámení. Oznámení může být učiněno interně nebo externě. Interní oznámení je činěno určeným osobám uvnitř organizace. Při externím oznámení je toto oznámení činěno určeným orgánům veřejné moci, ombudsmanovi, protikorupčním organizacím, voleným zástupcům, médiím, atp.²³

Od pojmu *whistleblowing* je důležité odlišit pojem „*leaking*“. *Leaking*, volně přeloženo jako prosakování či únik informací, nelze označovat za synonymum k pojmu *whistleblowing*²⁴. *Leaking* znamená prozrazení utajovaných nebo vysoce chráněných informací, jejímž účelem je zejména manipulace nebo kontrola veřejného mínění.²⁵ Osoby, jež tyto informace vyrazí, v drtivé většině zůstávají v anonymitě. *Whistlebloweři* jsou oproti tomu ochotni vystoupit se svými případy na veřejnost a riskovat tak různá odvetná opatření²⁶.

Filozofické či spirituální základy *whistleblowingu* (tak jej definujeme dnes) jsou spojeny s myšlenkami Mahátma Gándhího a Martina Luthera Kinga, Jr. Jejich filozofie

²² Transparency International. *Recommended draft principles for whistleblowing legislation* (2009). [online] [Cit. 29.6.2016] Dostupné na internetu zde: https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf

²³ Vždy bude záležet na konkrétní právní úpravě.

²⁴ Abel, E. *Leaking: Who does it? Who benefits? At what costs?* Priority Press, p. 21 (1987)

²⁵ Ibid, p. 56

²⁶ Ibid, p. 21

označené jako „*nonviolence*“ a „*civil disobedience*“ obsahují inspiraci ke konání, na základě které se whistlebloweri rozhodují učinit oznámení. Síla *whistleblowingu* (stejně jako jednání Gándhího a Kinga) spočívá ve vyjádření nesouhlasu. Vyjádření nesouhlasu se může dít jednak formou neuposlechnutí, jednak formou oznámení. Filosofie „*nonviolence*“ a „*civil disobedience*“ je rozdělena na dva aspekty. První aspekt vyjadřuje nesouhlas. Druhý aspekt obsahuje vůli nesouhlasit formou vyjádření a konání, tedy stejným způsobem jako *whistlebloweri* činí oznámení.²⁷ I když jsou tyto filozofické základy *whistleblowingu* diskutovány velmi zřídka, je nezbytné je při definování tohoto pojmu zmínit, neboť slouží k celkovému pochopení *whistleblowingu*.²⁸

Na závěr této podkapitoly je nezbytné zmínit, že fenomén *whistleblowingu* je velmi pestrý a přesahuje do mnoha právních odvětví. Vedle typicky práva pracovního se bude jednat o právo obchodní, občanské, ústavní, trestní, právo na ochranu osobních údajů, prameny mezinárodního práva a další. *Whistleblowing* je ovlivněn i jinými neprávními humanitními obory, především psychologií a sociologií. Tato meziodvětvová a mezioborová různorodost ztěžuje definování pojmu *whistleblowing*, jakož i jeho prvotní zakotvení do právního řádu.²⁹

2.2 Historie *whistleblowingu*

Někteří autoři zastávají názor, že *whistleblowing* je nový institut, který vzniknul v rámci anglosaské právní kultury.³⁰ Tento názor není zcela přesný. Již ve starověkém Řecku a Římě se vyskytoval pojem *parrhesia*, který označoval způsob projevu, při kterém řečník vyjadřoval svůj osobní vztah k pravdě a riskoval svůj život, protože vyslovení pravdivých informací považoval za povinnost.

²⁷ Vaughn, G. R. *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, Edward Elgar Publishing, p. 44 (2012)

²⁸ Ibid, p. 44

²⁹ Pichrt, J. *Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 12 – 13

³⁰ Pichrt, J., Morávek J. *Whistleblowing*. Právo pro podnikání a zaměstnání, sv. č. 7 – 8, 2009, str. 20

Jiní zase datují právní úpravu *whistleblowingu* do roku 1863, kdy byl ve Spojených státech amerických přijat *False Claim Act* označovaný také jako „*Lincoln's law*“. *False Claim Act* je úzce spojen s tzv. *qui tam* právem, jehož problematice se autor věnuje níže.

Ještě dřívější příklad *whistleblowingu* je znám z roku 1777, kdy byla Kongresem Spojených států amerických přijata právní úprava chránící členy posádky a příslušníky námořní pěchoty sloužící na lodi *USS Warren*, kteří učinili prohlášení o mučení britských důstojníků.³¹

Další autoři datují zrod *whistleblowingu* do 30. let minulého století, kdy ve Spojených státech amerických docházelo k velkému rozvoji pracovněprávní legislativy mj. chránící zaměstnance před postihem za jejich činnost v rámci odborových organizací. Následující pracovněprávní legislativa zakotvila principy chránící zaměstnance před postihy za podávání zpráv týkající se pracovních podmínek a jednání zakázaným pracovněprávními předpisy.³²

V druhé polovině 50. let 20. století začaly některé americké státní soudy, především v Kalifornii, aplikovat výjimku z tzv. doktríny *at-will employment* a začaly poskytovat ochranu zaměstnancům, s kterými byl ukončen pracovní poměr z důvodu jejich oznámení učiněné příslušným orgánům o porušení právních předpisů zaměstnavatelem.³³

Lze však souhlasit s názory, že první právní úprava *whistleblowingu*, tak jak ji chápeme dnes, byla přijata v rámci anglosaské právní kultury v „relativně“ nedávné době. Stalo se tak ve Spojených státech amerických v roce 1978, kdy byl Kongresem přijat *Civil Service Reform Act*. Ustanovení týkající se ochrany oznamovatelů obsažené v *Civil Service Reform Act* ovlivnila naprosto kruciólním způsobem další vývoj *whistleblowingu*. Tato první moderní úprava ochrany oznamovatelů bývá označována jako „*koncepční DNA*“ *whistleblowingu*.³⁴ V roce 1989 byl přijat *Whistleblower Protection Act*, který koncepčně přebírá ustanovení obsažená v *Civil Service Reform Act* a poskytuje ochranu federálním zaměstnancům. V soukromoprávní oblasti bylo ve

³¹ Kohn, M. S. *The Whistleblower's Handbook*, Lyons Press, s pp. 195-200 (2011)

³² Vaughn, G. R. *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, Edward Elgar Publishing, p. 5 (2012)

³³ *Ibid*, p. 5

³⁴ *Ibid*, p. 7

Spojených státech amerických přijato od roku 2000 velké množství právních předpisů obsahující ustanovení přijatá za účelem ochrany oznamovatelů. Jako příklady lze uvést *Food Safety Modernization Act* nebo *Consumer Product Safety Improvement Act* z roku 2010. Nejvýznamnějším předpisem v soukromoprávní oblasti je však *Sarbanes-Oxley Act* z roku 2002, který byl přijat jako reakce na účetní podvody velkých společností (např. Enron, WorldCom, Global Crossing), které způsobily akcionářům a zaměstnancům škody v řádu miliard dolarů. Ustanovení týkající se ochrany oznamovatelů obsažené v *Sarbanes-Oxley Act* jsou nejkompaktnější úpravou *whistleblowingu* v soukromoprávním sektoru, která kdy byla ve Spojených státech amerických přijata.

Před rokem 1990 nebyla mimo Spojené státy americké právní úprava chránící *whistleblowery*.³⁵ V roce 1998 byl ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku přijat *Public Interest Disclosure Act*, který v rámci Spojeného království představuje komplexní úpravu *whistleblowingu*. V posledních dvou dekadách však došlo k rapidnímu rozvoji právních úprav týkající se ochrany oznamovatelů i mimo americký kontinent. Co způsobilo tento rychlý rozvoj *whistleblowingu*? Existuje několik vysvětlení. Velký vliv měl nepochybně rozpad Sovětského svazu, který znamenal mj. zpochybnění ekonomických a politických základů, na kterých byl založen. Státy bývalého Sovětského svazu přijaly odlišné ekonomické teorie, které vyžadují informace o volném trhu. Stejně tak se transformovaly státní zřízení bývalých států Sovětského svazu na demokratické, kterým jsou imanentní základní lidská práva a svobody (jako jsou právo na svobodu projevu nebo právo na informace). Dalším faktorem jsou nepochybně katastrofy a tragické události z přelomu 80. a 90. let. V neposlední řadě stály za tímto „boomem“ *whistleblowingu* také protikorupční opatření v mezinárodních smlouvách³⁶, činnost neziskových organizací či globální empirické studie.³⁷ Dnes je po Spojených státech amerických právní úprava *whistleblowingu* nejvíce rozšířena v Evropě, následována Asií, Austrálií a Novým Zélandem, Afrikou, Středovýchodní a Jižní Amerikou.³⁸

³⁵ Ibid, p. 239

³⁶ Např. Úmluva OSN proti korupci nebo Občanskoprávní o korupci.

³⁷ Johnson, A. R. *Whistle-blowing: When it works – and why*, Lynne Rienner Publishers, p. 115 (2003)

³⁸ Vaughn, G. R. *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, Edward Elgar Publishing, p. 239 (2012)

2.3 Civil Service Reform Act jako „koncepční DNA“ whistleblowingu

Přijetí *Civil Service Reform Act* v roce 1978 předcházel masivní skandál označovaný jako *Watergate*. Klíčovou roli v tomto skandálu sehrál Daniel Ellsberg, jeden z nejznámějších *whistleblowerů* v historii Spojených států amerických. Daniel Ellsberg byl zaměstnancem ministerstva obrany Spojených států amerických, jehož hlavní úlohou byla pacifikace v Jižním Vietnamu v době Vietnamské války. V průběhu jeho pobytu ve Vietnamu začal mít Daniel Ellsberg podezření, že dochází ke zbytečnému vraždění civilistů. V roce 1967 přešel do Rand Corporation, kde začal pracovat na studii zabývající analýzou strategických a taktických rozhodnutí i komunikací vlády s občany v relaci k probíhající válce ve Vietnamu. Tato studie byla posléze známá jako *Pentagon Papers*. Ellsberg opakovaně kritizoval vládu Spojených států amerických za bezohlednost k počtu obětí vietnamských civilistů a za sebe zaujetí k snižování vlastních ztrát na „přijatelnou“ úroveň. V roce 1969 předložil Ellsberg *Pentagon Papers* Senátnímu výboru pro zahraniční vztahy. V roce 1970 poskytl svou studii deníkům *The New York Times* a *The Washington Post*. Za účelem zdiskreditování Ellsberga zvolil Bílý dům poměrně nestandardní postup. Vyslal členy Bílého domu v přestrojení za instalatéry, aby se vloupali do ordinace psychologa, kterého Daniel Ellsberg navštěvoval a získali jeho zdravotní záznamy. Poté, co došlo k dopadení jednotky vyslané do ordinace, se začal Bílý dům obávat, aby nedošlo k odhalení dalších případů zneužití moci ze strany Bílého domu. Prezident Nixon tuto akci ospravedlňoval naléhavým zájmem na ochraně národní bezpečnosti a uvedl, že „*vloupání se do ordinace psychologa Daniela Ellsberga byl logický krok spočívající v rozšíření prezidentské pravomoci v zájmu zachování vnitřního pořádku.*“³⁹ *Watergate* skandál vedl k rezignaci prezidenta Nixona. Odhalil centralizaci a zneužití moci prezidentem a dalšími orgány exekutivy.

³⁹ Naughton, M. J. *Nixon Says a President Can Order Illegal Actions Against Dissidents*, New York Times (May 19, 1977)

Po skandálu *Watergate* přijal Kongres řadu legislativních změn, což bývá označováno jako *Watergate reform legislation*. Význam této reformy z hlediska *whistleblowingu* je velmi podstatný. Za prvé, došlo k propojení práva na informace a ochrany *whistleblowerů*⁴⁰. Za druhé, v březnu 1977 senátor Patrick Leahy vystoupil se svou zprávou, kde zdůraznil význam *whistleblowingu* spočívající v oznamování a napadání korupce, plýtvání veřejnými zdroji, zneužití moci. Zpráva obsahovala shrnutí, že oznamovatelé jsou poškozováni prostřednictvím disciplinárních a administrativních procedur a také prostřednictvím různých forem pronásledování.⁴¹ Zpráva navrhovala vytvoření institucionálního rámce, který by sloužil k posuzování tvrzených odvetných opatření proti *whistleblowerům*.

V roce 1978 byl přijat *Civil Service Reform Act*, který jako první obsahoval ustanovení na ochranu oznamovatelů v podobě dnešního vnímání *whistleblowingu*. Jak již bylo zmíněno výše, tato ustanovení představují „koncepční DNA“ *whistleblowingu*. *Civil Service Reform Act* nabízí model právní úpravy *whistleblowingu* pro ostatní země, pro ochranu zaměstnanců v mezinárodních organizacích a pro implementaci regionálních či mezinárodních protikorupčních úmluv.⁴² Obsah ustanovení *Civil Service Reform Act* zabývající se ochranou oznamovatelů by měl tedy zkoumat každý autor zamýšlející zakotvení právní úpravy *whistleblowingu*.⁴³ I když *Civil Service Reform Act* upravoval chráněné oznamování pouze ve veřejném sektoru, jiné soukromoprávní předpisy přebírají jeho textaci a vychází z jeho ustanovení⁴⁴. Vzhledem k významu *Civil Service Reform Act* je nezbytné zaměřit se na jeho klíčové pasáže.

⁴⁰ Vaughn, G. R. *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, Edward Elgar Publishing, p. 80 (2012)

⁴¹ *The Whistleblowers: A Report on Federal Employees Who Disclose Acts of Government Waste, Abuse, and Corruption* for the Senate Comm. on Gov't Affairs, 95 th Cong. 2d Sess (1978)

⁴² Vaughn, G. R. *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, Edward Elgar Publishing, p. 96 (2012)

⁴³ *Ibid*, p. 97

⁴⁴ *Ibid*, p. 146

Komu se činí oznámení

Civil Service Reform Act z tohoto hlediska rozlišuje dva typy oznámení. První oznámení může být učiněno komukoliv (chybí zde specifikace, komu má být učiněno). Toto oznámení se nesmí týkat skutečností výslovně označených právními předpisy, nebo skutečností utajovaných v zájmu národní bezpečnosti nebo zahraniční politiky.

Druhé oznámení mohlo být učiněno instituci *Office of Special Counsel*, inspektorovi příslušného vládního úřadu nebo zaměstnanci vládního úřadu, který k tomu byl určen vedoucím úřadu. *Office of Special Counsel* je nezávislá instituce, která vykonává dohled a vyšetřování za účelem ochrany zaměstnanců před postihy za učiněná oznámení. Druhý typ oznámení mohl obsahovat jakékoliv informace, včetně zakázaných prvním typem oznámení.

Působnost

Osobní působnost je vymezena negativně. *Civil Service Reform Act* se nevztahuje na příslušníky *Central Intelligence Agency*, *Federal Bureau of Investigation*, *National Security Agency*, jakékoliv úřady či jednotky, jejichž hlavním cílem je zahraniční zpravodajská nebo kontrarozvědčí činnost.

Informace a prohlášení

Oba typy oznámení uvedené výše vyžadují zveřejnění určitých informací. Informací, které poskytují jisté povědomí či znalosti o oznamovaných skutečnostech. Mohlo se tedy jednat o různá fakta, názory, analýzy či interpretace určitých skutečností. V tomto ohledu *Civil Service Reform Act* není blíže konkrétní. Přesto se však nemůže jednat o pouhý názor oznamovatele, jak je vysvětleno níže.

Rozumný předpoklad

Zaměstnanec musí rozumně předpokládat, že jím poskytnuté informace prokazují určité pochybení. Požadavek rozumného předpokladu se posuzuje z objektivního hlediska vždy vzhledem k okolnostem každého konkrétního případu. Znamená to, že *whistlebloweři* jsou chráněni, i když se jejich oznámení později ukážou jako nesprávné. Standard rozumného předpokladu se vztahuje na všechny typy oznámení, z čehož vyplývá, že *Civil Service Reform Act* poskytoval ochranu všem oznámením splňující tuto podmínku, nezávisle na tom, zda-li oznámení bylo učiněno vůči *Office of Special Counsel*, nadřízenému zaměstnanci, třetím stranám, členovi Kongresu, médiím, atd. *A contrario* lze dovozovat, že oznámení, které nespĺňuje podmínku rozumného předpokladu, nepožívá právní ochrany.

Typy pochybení

Oznamovatel musí rozumně předpokládat, že jím poskytnuté informace svědčí o jednom z pochybení, které *Civil Service Reform Act* zakotvuje. Jedná se o tato jednání:

- 1) porušení právních předpisů;
- 2) špatné či chybné vedení;⁴⁵
- 3) hrubé plýtvání veřejnými zdroji;
- 4) zneužití pravomoci;
- 5) podstatné ohrožení veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti.

Tento výčet je taxativní. Neobsahuje pouze porušení právních norem, ale také jiné jednání, které může být v souladu s objektivním právem, avšak za určitých okolností může být škodlivé.

⁴⁵ V originále označováno jako „mismanagement“

Odvetná opatření

Civil Service Reform Act poskytuje ochranu oznamovatelům, kteří splnili výše uvedené požadavky. *Civil Service Reform Act* rovněž vymezuje osoby, které jsou odpovědné za odvetná opatření proti *whistleblowerům*. Toto vymezení se děje na základě domněnky, že dotyčná osoba musela vědět nebo se dozvěděla o chráněné aktivitě oznamovatele. Vymezení je poměrně široké a zahrnuje osoby, které samy učinily, navedly, doporučily či schválily opatření proti oznamovateli. Určení těchto osob je klíčové pro vyvození závěru, zda-li došlo k odvetnému opatření.

Civil Service Reform Act se rovněž zabývá otázkou vztahu chráněného oznámení a odvetného opatření. Americké soudy používají tzv. *but for test*, což je test zkoumající otázku příčinné souvislosti, která je předpisem vyžadována. Je-li existence tvrzeného odvetného opatření v příčinné souvislosti s učiněným oznámením, jsou naplněny požadavky *Civil Service Reform Act*. Jinými slovy, učiněné oznámení musí být jediný nebo převažující důvod přijetí odvetného opatření.

Nejdůležitějšími institucemi poskytující ochranu *whistleblowerům* je již zmíněný *Office of Special Counsel* a *United States Merit Systems Protection Board* (MSPB). MPSB plní roli správního soudu. Zaměstnanci mohou podat u MSPB žalobu proti tvrzenému odvetnému opatření a domáhat se ochrany. Z tohoto pohledu má MSPB exkluzivní a výlučnou pravomoc k rozhodování o žalobách proti tvrzeným odvetným opatřením. *Office of Special Counsel* disponuje pravomocemi, které mají spíše odrazovat od odvetných opatření nebo je trestat. *Office of Special Counsel* může zahájit vyšetřování, žádat součinnost, ukládat opatření k nápravě. Jeho nejvýznamnější pravomocí je možnost zahájit disciplinární řízení s osobami odpovědnými za učiněná odvetná opatření. Soudy v tomto případě plní především apelační roli⁴⁶.

Vzhledem k tomu, že *Civil Service Reform Act* byl první zákon, který obsahoval obecnou úpravu *whistleblowingu*, nabízí *Civil Service Reform Act* řadu otázek, se kterými se musí každý právní předpis obsahující ochranu oznamovatelů vypořádat. Mezi ně patří mj.: jakým oznámením je poskytnuta ochrana? Jaké typy jednání může

⁴⁶ Vaughn, G. R. *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, Edward Elgar Publishing, p. 104 (2012)

nebo musí toto oznámení obsahovat? Musí být oznámení učiněno na základě hlubší vědomosti oznamovatele nebo postačí pouhé podezření? Komu se prohlášení činí? Jsou chráněna interní oznámení? Jsou interní oznámení vyžadována? Jsou chráněna oznámení médiím? Jakou ochranu poskytují ustanovení oznamovatelům proti odvetným opatřením? Kde může být ochrana uplatněna? Musí být splněny zvláštní procedurální požadavky za účelem poskytnutí ochrany? Co se rozumí odvetným opatřením? Jak je prokazována jeho existence? Kdo je odpovědný za odvetné opatření? Kdo nese důkazní břemeno v případě dokazování existence odvetného opatření? Může být za odvetné opatření udělen trest? Jsou některá oznámení zakázána? Jsou některá oznámení zakázána určitým osobám? Odpověď na tyto otázky a jejich vyřešení přímo determinuje efektivnost a přínos předmětné právní úpravy týkající se ochrany oznamovatelů.

3. Některé zvláštní instituty whistleblowingu v zemích anglosaské právní kultury; Public Interest Disclosure Act

V zemích s delší tradicí *whistleblowingu*, především ve Spojených státech amerických, se můžeme setkat s některými zvláštními instituty chráněného oznamování. Je vhodné tyto instituty čtenáři blíže přiblížit a to i s ohledem na to, že v České republice zatím komplexní právní úprava *whistleblowingu* chybí.

Jedná se zvláště o instituty představující stimuly či motivace k učinění oznámení. Samotným stimulem může být existence právní úpravy chránící oznamovatele. Existují však i další motivace, kterými se zabývá tato kapitola. Jedná se především o *qui tam* žaloby a finanční motivaci v podobě odměny.

3.1 Qui tam žaloba

Pojem *qui tam* pochází z latinského *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*, což lze přeložit jako „kdo žaluje jménem krále jako jménem svým.“ *Qui tam* žaloba je typická pro země s anglosaskou právní kulturou a existuje již po několik století. Princip *qui tam* žalob spočívá v tom, že legitimovaná osoba může podat jménem státu (panovníka) žalobu na náhradu škody.⁴⁷ Motivace pro podání *qui tam* žaloby spočívá v tom, že žalobce obdrží určitou finanční částku z celkové částky, kterou získá stát na základě této žaloby. Výše částky, kterou obdrží žalobce je omezena určitým procentem z celkové částky nebo nejvyšší přípustnou částkou, kterou lze získat.

⁴⁷ Ibid, p. 127

Kořeny *qui tam* žalob ve Spojených státech amerických sahají až do druhé poloviny 18. století, kdy minimálně 10 zákonů z vůbec prvních 14 přijatých prvním Kongresem obsahovaly ustanovení *qui tam* práva.⁴⁸ Tato ustanovení měla částečně suplovat vymáhací či vynucovací úlohu vládních zmocněnců. Současný federální *False Claim Act*, často označovaný jako *Lincoln Law*, je spojen s *False Claim Act* přijatým v roce 1863, který měl během občanské války za úkol vypořádání se s podvodnými smluvními nároky, na základě kterých dodavatelé poskytovali armádě Unie neodpovídající vybavení nebo někdy také žádné vybavení. V polovině 20. století byl *False Claim Act* z roku 1863 v podstatě prakticky posledním předpisem, který obsahoval ustanovení *qui tam* práva. V roce 1943 Kongres zrevidoval *False Claim Act*, čímž došlo ke snížení jeho efektivnosti a omezení jeho užití.⁴⁹ Do popředí se *qui tam* žaloby dostaly opět až na přelomu 70. a 80. let. Stalo se tak na základě reportů *United States General Accounting Office* (dnes *United States Government Accountability Office*), které popisovaly rozsah podvodného jednání spáchaného proti vládě a neschopnost vlády na tyto podvody reagovat. Tyto reporty byly jedním z hlavních důvodů rozsáhlé novelizace *False Claim Act*, ke které došlo v roce 1986. Dalším hlavním důvodem byla oznámení *whistleblowerů*. Novelizace z roku 1986 tato oznámení reflektovala. Zpráva Sněmovny reprezentantů předcházející této novelizaci konstatovala, že nynější federální právní úprava *False Claim Act* neposkytuje *whistleblowerům* dostatečnou ochranu a zdůraznila význam začlenění ochrany oznamovatelů do této novelizace.⁵⁰

Ustanovení novelizovaného *False Claim Act* do sebe inkorporovala právní úpravu ochrany oznamovatelů z *Civil Service Reform Act* z roku 1978, kterou rozšířilo o specifika *qui tam* žalob. Ustanovení *False Claim Act* poskytuje *whistleblowerům* širokou ochranu. Chrání jakéhokoliv zaměstnance před odvetnými opatřeními, výhrůzkami, obtěžováním a jakoukoliv formou diskriminace. Jednání, kterému je poskytnuta ochrana, je ve *False Claim Act* definováno také poměrně široce. Mimo podání *qui tam* žaloby je chráněna také činnost jako je šetření, svědectví nebo asistence s podáním žaloby. Oznamovatel může požadovat opětovné dosazení na původní pozici

⁴⁸ Boese, T. J. *Civil False Claim Act and Qui Tam Actions*, Wolters Kluwer Law & Business, pp. 1-15 (4th ed. 2011)

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ House of Representatives. Report. No. 99-660, p. 23 (1986)

(*reinstatement*), až dvojnásobek náhrady škody a náhradu nákladů na zastupování.⁵¹ Rovněž bylo upuštěno od zákazu podat žalobu v případě, kdy vládní orgán o podvodném jednání věděl. Novela také odstranila požadavek, kdy žalobce musel být „původním zdrojem“ s přímým a nezávislým věděním o informacích, na kterých byla *qui tam* žaloba založena, a které před podáním žaloby musely být dobrovolně sděleny vládnímu orgánu.⁵² Novela také zvýšila podíl žalobce na částce získané na základě *qui tam* žaloby. Žalobce má nárok na 15 % až 20 % z celkové částky, pokud zástupce vlády vstoupí do řízení jako další účastník. V opačném případě má žalobce nárok na 25 % až 30 % z celkové částky. V případě, že žalobce podá žalobu na základě informací, které se dozvěděl z jiných probíhajících trestních, civilních nebo jiných řízení, nemá nárok na více než 10% z celkové částky.

Od novelizace bylo k 30. září 2010 na základě *qui tam* žalob vymoženo celkově více než 18 miliard dolarů.⁵³ V současnosti nejméně 23 států ve Spojených státech amerických přijalo právní předpisy obsahující ustanovení *qui tam* práva. Výrazná většina těchto států hodnotí přínos *qui tam* žalob jako efektivní.⁵⁴

3.2 Finanční odměna

Dalším institutem poskytující motivaci *whistleblowerům* pro učinění oznámení je finanční odměna. Klíčový rozdíl mezi odměnou na základě *qui tam* žaloby a „prostou“ finanční odměnou spočívá v pozici *whistleblowera* coby procesního subjektu. V případě *qui tam* žaloby může nárokovat náhradu škody jak *whistleblower*, tak státní orgán. V případě oznámení mimo rámec *qui tam* žaloby je příslušný pouze státní orgán a oznamovateli nepřísluší odměna upravena *qui tam* právem. Lze tedy konstatovat, že finanční odměna je závislá na vymáhání práva vládním úřadem na základě oznámení

⁵¹ Helmer, B. J. *False Claim Act: Whistleblower Litigation*, Bloomberg BNA, pp. 58-65 (5th ed. 2007)

⁵² Ibid, p. 60

⁵³ Statistika dostupná [online] [Cit. 29.6.2016].: <http://taf.org/FCA-stats-2010.pdf>

⁵⁴ Vaughn, G. R. *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, Edward Elgar Publishing, p. 137 (2012)

učiněného *whistleblowerem*. V současné době je toto schéma finanční odměny uplatňováno nejvíce v rámci federálních vládních úřadů.⁵⁵

Navzdory mnohým námitkám vůči těmto finančním odměnám se tyto odměny stále vyskytují a to z jednoho prostého důvodu, jak je uvedeno v článku *Snitching for Dollars*: protože fungují.⁵⁶ Těmito odměnami mohou vládní úřady výrazně zvýšit efektivitu svého výkonu při poměrně nízkých nákladech tím, že vytvoří systém, který vhodným způsobem podporuje oznamování určitých informací.⁵⁷ I přesto s sebou přináší právní úprava finančních odměn řadu otázek, které podmiňují efektivitu takové právní úpravy. Především se jedná o otázku, zda-li je pro poskytnutí finanční odměny nezbytné, aby se vládní úřad úspěšně domáhal náhrady škody. Dále je třeba vyřešit, z jakých zdrojů bude finanční odměna vyplacena, výši odměny, otázku právního nároku na tuto odměnu a s tím související právo diskrece úřadu a v neposlední řadě možnost soudního přezkumu rozhodnutí o finanční odměně.

Jak již bylo naznačené výše, hlavním motivem poskytování finanční odměny je prospěšnost takového schématu pro vládní úřad (či jiného poskytovatele). Poskytovatel finanční odměny má možnost ovlivnit rozhodnutí *whistleblowerů* učinit oznámení. Hlavními nástroji jsou výše odměny a jistota poskytnutí odměny. Autoři článku *Snitching for Dollars* navrhuji, aby výše odměny byla stanovena fixně v procentech bez neomezené maximální výše, přičemž výše by se měla pohybovat v rozmezí od 1% do 3% z celkové částky, kterou poskytovatel odměny získá. Takovýto systém by měl garantovat, že vždy bude vyplacena maximální přípustná výše finanční odměny. Autoři výše zmíněného článku navrhuji, aby se tento systém uplatnil pouze v případě, kdy (1) oznamovatel poskytuje informace o porušení práva a toto porušení je aktuální a nesporné a (2) porušení práva je dáno do souvislosti se značnou sumou finančních prostředků. Tímto by docházelo k snižování počtu finančních odměn, ale zároveň by jejich vyplacení bylo vždy jisté. Právě garance poskytnutí finanční odměny je pro *whistleblowery* velice důležitá, protože na základě tohoto schématu dochází ke zvýšení

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Ferziger, J. M. and Currel, C. D. *Snitching for Dollars: The Economic and Public Policy of Federal Civil Bounty Provisions*, 99 Unit. Ill. L. Rev. p. 1143 (1999)

⁵⁷ Ibid, p. 1200

užitku z učiněného oznámení za současného poskytnutí relativně nízké finanční odměny.⁵⁸

3.3 Zhodnocení významu *qui tam* žalob a finančních odměn

Vliv finančních motivací představuje jedno z nejkontroverznějších témat *whistleblowingu*. Profesorka Pamela Bucy poznamenává, že výzkumy opakovaně prokazují, že *whistlebloweri* jsou velmi vzácně motivováni potenciálním finančním ziskem.⁵⁹ Elleta Callahan a Terry Dworkin naopak tvrdí, že samo svědomí má pro potenciální *whistleblowery* omezenou hodnotu. Ctnost dle těchto autorů může být samostatnou odměnou, ale finanční odměna je nejvíce příjemná.⁶⁰ Nedávné průzkumy ukazují, že nízké finanční odměny nejsou tím nejvíce efektivním podnětem k učinění oznámení.⁶¹ Naopak v některých případech mohou být finanční podněty kontraproduktivní a to z toho důvodu, že oznámením učiněným na základě právní povinnosti je přisuzován největší význam, zatímco oznámení učiněná na základě finanční odměny mohou představovat společenské stigma.⁶² S tím je spojena myšlenka, že jednání učiněno čistě za účelem zisku snižuje jeho důvěryhodnost. Dále je třeba mít na paměti, že *whistleblowing* je vždy částí společnosti vnímán negativně, což mimo jiné vyplývá i z označení *whistleblowerů*. Pro zajímavost lze uvést termíny, kterými jsou někdy *whistlebloweri* ve Spojených státech amerických označováni. Tato označení zahrnují výrazy jako: *snitch, grass, rat, rat finj, stoolie, stool pigeon, squealer, tattletale, backstabber, skunk, spy, mole, traitor*.⁶³ Zakotvení finančních odměn jako motivace *whistleblowingu* by toto negativní vnímání mohlo více posílit. Lze tedy

⁵⁸ Ibid, p. 1197

⁵⁹ Bucy, H. P. *Moral Messengers: Delegating Prosecutorial Power*, 59 SMU L. Rev. 321, p. 338 (2006)

⁶⁰ Callahan, S. E. and Dworkin, M. T. *Do Good and Get Rich: Financial Incentives for Whistleblowing and the False Claims Act*, 37 Vill. L. Rev. 273, pp. 335-336 (1992)

⁶¹ Feldman, Y. and Lobel, O. *The Incentive Matrix: The Comparative Effectiveness of Reward, Liabilities, Duties and Protection for Reporting Illegality*, 88 Tex. L. Rev., p. 1151 (2010)

⁶² Ibid, p. 1205

⁶³ Vaughn, G. R. *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, Edward Elgar Publishing, p. 255 (2012)

uzavřít, že otázka finančních odměn je velmi diskutabilní a v tomto směru nelze očekávat výraznou změnu.

Jiní autoři se zaměřují především na ekonomická hlediska těchto podnětů. Z hlediska ekonomického přínosu je *qui tam* žaloba potřebná k doplnění úsilí vládních orgánů při vymáhání práva, které nemají možnost či prostředky k plnění svých úkolů.⁶⁴ *Qui tam* žaloba může být pro svou specifickou velmi účinný regulační prostředek. Finanční podnět v tomto případě může motivovat k podání žaloby osoby, které mají k dispozici nejdetailnější informace o předmětném protiprávním jednání.⁶⁵ Profesor Wiliam Kovacic naopak namítá, že možnost vysoké náhrady škody může v některých případech opozdit podání žaloby, aby výše škody narostla a tím narostla i případná finanční odměna pro žalobce. Na základě tohoto záměru se mohou zaměstnanci ve veřejném sektoru, kteří často disponují relevantními informacemi, zaměřovat na velké společnosti, které budou schopny platit vysokou náhradu škody za jejich pochybení, a účelově tak podávat *qui tam* žaloby. Snaha o získání co největší výše náhrady škody může vést k narušení dodržování interních předpisů vládních úřadů, jelikož zaměstnanci těchto úřadů budou motivováni v první řadě podat *qui tam* žalobu. Dále profesor Kovacic upozorňuje na náklady, které s sebou přináší *qui tam* právo zakotvené ve *False Claim Act*. Náklady spatřuje především v náhradě nákladů žalovanému v případě jeho úspěchu a snížení celkové částky, která připadne státu, v případech, kdy by stát podal žalobu nezávisle na oznamovateli (*qui tam* žalobci).⁶⁶

I kdyby finanční motivace byla efektivním instrumentem, někteří akademici se obávají sociálních dopadů těchto procedur. *Qui tam* žalobami mohou být narušeny institucionální vztahy, principy loajality a spolupráce, na kterých jsou vládní instituce vystavěny. Finanční motivace mohou být vnímány jako součást vyjádření demokratických hodnot, stejně tak mohou být vnímány jako platba vládním „špiónům“ a zneužívání státního aparátu.⁶⁷

Odpůrci *qui tam* žalob a *False Claim Act* namítají také některé protiústavní prvky tohoto předpisu. Je namítána nedostatečná legitimace žalobce, jež není nijak

⁶⁴ Bucy, H. P. *Private Justice*, 76 S. Cal. L. Rev. 1, pp. 32-33 (2002)

⁶⁵ Ibid, p. 53

⁶⁶ Kovacic, F. W. *Whistleblowing Bounty Lawsuits as Monitoring Devices in Government Contracting*, 29 Loy. L. A. L. Rev. 1799, pp. 1807-1808 (1996)

⁶⁷ Callahan, S. E. and Dworkin, M. T. *Do Good and Get Rich: Financial Incentives for Whistleblowing and the False Claims Act*, 37 Vill. L. Rev. 273, pp. 327-328 (1992)

krácen na svých právech a podává žalobu jménem exekutivního orgánu, přičemž tento žalobce nemusí být ani řádně jmenován do své funkce. Další výhrady směřují proti principu dělby moci. Orgán moci výkonné se dělí o svou pravomoc vymáhat právní povinnosti, o možnost kontroly nad průběhem řízení a také o možnost mimosoudního narovnání. Odpůrci dále namítají, že strana, která má na výsledku řízení finanční zájem, má možnost podat žalobu pro spáchání podvodného jednání a tímto dochází k porušení práva na spravedlivý proces, neboť žalobce z logiky věci nepředstavuje státního zástupce a nedisponuje jemu odpovídajícím postavením.⁶⁸

3.4 Whistleblowing jako projev morální a občanské odvahy

Motivace k učinění oznámení mohou představovat také ocenění *whistleblowerů* a uznání jejich přínosu a obětí. *Whistlebloweri* představují projev morální a občanské odvahy. Jako ostatní, kdo se obětují pro obecné blaho, zaslouží *whistlebloweri* za svou činnost ocenění. Takovéto vyznamenání je efektivní, přestože k němu dochází většinou s odstupem po skončení celé kauzy poté, co oznamovatel mohl být negativně poznamenán řadou odvetných opatření. Ocenění představuje především podporu *whistleblowerů* a pozitivně působí jako emocionální zotavení; obnovuje reputaci a postavení *whistleblowerů* a ospravedlňuje jejich jednání. Dále ocenění symbolizují hodnotu jednání *whistleblowerů* a potvrzují význam jejich jednání, jakožto celého *whistleblowingu*.

Je nezbytné, aby veřejnost byla seznámena s kauzami *whistleblowerů*. Tyto jednotlivé kauzy mají vliv na formování významu a vnímání *whistleblowingu*. Seznámení veřejnosti s kauzami oznamovatelů přispívají k pozitivnímu vnímání *whistleblowingu*. Je proto v zájmu společnosti, aby nejen nevládní organizace, ale také vláda podporovala a oceňovala aktivitu *whistleblowerů* pomocí různých vyznamenání. Ve Spojených státech amerických tato ocenění na poli vládních organizací uděluje *Office of Special Counsel*.

⁶⁸ Helmer, B. J. *False Claim Act: Whistleblower Litigation*, Bloomberg BNA, p. 239 (5th ed. 2007)

3.5 Public Interest Disclosure Act

Spojené království Velké Británie a Severního Irska (Velká Británie) je další tradiční anglosaskou zemí s propracovanou právní úpravou ochrany oznamovatelů. Vzhledem k tomu, že model právní úpravy Velké Británie je odlišný od modelu Spojených států amerických, je nezbytné s touto právní úpravou čtenáře seznámit. Tím spíše, že model právní úpravy chráněného oznamování ve Velké Británii byl následován například v Jihoafrické republice nebo Japonsku.

Před přijetím *Public Interest Disclosure Act* byla právní úprava *whistleblowingu* ve Velké Británii zcela nedostačující.⁶⁹ Specifika *common law* a požadavek loajality a vzájemné důvěry, které do pracovního poměru implikuje ekvita, byly velmi silným argumentem, který bránil vyzrazení nejen důvěrných informací, které se zaměstnanci dozvěděli při výkonu práce. I kdyby veřejný zájem převážil nad požadavky loajality a vzájemné důvěry, právní úprava Velké Británie před přijetím *Public Interest Disclosure Act* neposkytovala žádné právní prostředky ochrany, kterými by se *whistlebloweři* mohli bránit proti výpovědi z pracovního poměru nebo jinému obdobnému opatření, které bylo zaměstnavatelem přijato v souvislosti s tvrzeným porušením povinnosti loajality a vzájemné důvěry. Porušení požadavku loajality a vzájemné důvěry je často posuzováno jako hrubé porušení právních povinností zaměstnance. Mimo to se ve Velké Británii uplatňuje historický princip smluvní svobody, který byl rozvinut v 18. a 19. století klíčovými precedenty, a které se uplatňují dodnes souběžně s principy ekonomického liberalismu, což podporovalo slabou úroveň ochrany oznamovatelů před přijetím *Public Interest Disclosure Act*.

V roce 1998 byl přijat *Public Interest Disclosure Act*, který představuje komplexní právní úpravu ochrany oznamovatelů ve Velké Británii. Jak vyplývá přímo z preambule tohoto zákona, *Public Interest Disclosure Act* byl přijat za účelem:

- ochrany osob, které ve veřejném zájmu provedly určitá zveřejnění informací,
- umožnění těmto osobám podat žalobu na základě jejich viktimizace za učiněné zveřejnění.

⁶⁹ Ashton, J. *15 years of whistleblowing protection under the Public Interest Disclosure Act 1998: are we still shooting the messenger*, *Industrial Law Journal*, p. 2 (2015)

Stejně jako jiné vyspělé právní předpisy upravující ochranu oznamovatelů obsahuje *Public Interest Disclosure Act* klíčové instituty *whistleblowingu*. Obsahuje definici chráněného oznámení a taxativní výčet jednání, kterého se musí chráněné oznámení týkat. Dále obsahuje vymezení, komu se chráněné oznámení činí. Rovněž je stanoven požadavek dobré víry a rozumného přesvědčení (*reasonable belief*) oznamovatele. *Public Interest Disclosure Act* také řeší otázku smluvních ustanovení, která by zakazovala učinit chráněné oznámení. Takováto ustanovení jsou *ex lege* neplatná. Je rozšířena osobní působnost tohoto předpisu tak, aby se vztahoval nejen na zaměstnance, ale také na osoby vykonávající obdobnou činnost. Konečně je v *Public Interest Disclosure Act* zakotveno právo ochrany oznamovatele. Oznamovatel má právo nebýt subjektem jakékoliv újmy způsobené jakýmkoliv úkonem ze strany zaměstnavatele z důvodu, že učinil chráněné oznámení. Svá práva může oznamovatel uplatnit u pracovního tribunálu.⁷⁰

Důvodné přesvědčení se v soudních rozhodnutích interpretuje jako přesvědčení o skutečnostech, které byly známy zaměstnanci v čase učinění oznámení, a nikoliv jako výsledek následného vyšetřování, což vyplývá z rozsudku ve věci *Darnton v University of Surrey*. V dalším rozsudku *Babula v Waltham Forest College* soud konstatoval, že důvodné přesvědčení může existovat, i když je nesprávné. Přesvědčení je subjektivní kategorií, zatímco důvodnost je potřeba zkoumat z objektivního hlediska.⁷¹

Specifičnost úpravy *Public Interest Disclosure Act* spočívá v tom, jak poznamenává jeden z předních britských odborníků zabývajících se *whistleblowingem*, že poskytuje trojstuňový systém oznámení a ochrany.⁷² První stupeň poskytuje ochranu oznámením, která jsou učiněna interně v rámci organizace, pro kterou *whistleblower* pracuje. Zákon v tomto případě klade na oznamovatele nejmenší nároky. Postačí, pokud oznamovatel prokáže, že byl v dobré víře rozumně přesvědčen, že jednání uvedené v *Public Interest Disclosure Act* hrozí, nebo se stalo.

⁷⁰ V originále označované jako Employment Tribunal

⁷¹ Lewis, D. *Ten Years of Public Interest Disclosure Legislation in the UK: Are Whistleblowers Adequately Protected?* *Journal of Business Ethics*, vol. 82, no. 2, p. 497 – 507 (2008)

⁷² Lewis, D. *Introduction*, in *A Global Approach To Public Interest Disclosure: What Can We Learn From Existing Whistleblowing Legislation And Research?* Edward Elgar Publishing, p. 2 (David Lewis ed., 2010)

Druhý stupeň klade na oznamovatele vyšší požadavky. Oznámení se v tomto případě činí vládním institucím a regulačním orgánům. Oznamovatel musí být rozumně přesvědčen, že jím tvrzené skutečnosti jsou zásadně pravdivé.

Třetí stupeň klade na oznamovatele nejvyšší požadavky. Vztahuje se na veškerá další oznámení, které nespádají pod první a druhý stupeň, včetně oznámení médiím. Oznámení musí splnit podmínky druhého stupně (požadavek rozumného přesvědčení), nesmí být činěno za účelem osobního zisku a vzhledem ke konkrétním skutečnostem musí být důvodné. V této souvislosti je často diskutovanou otázkou vliv motivu oznamovatele na samostatné oznámení. Touto otázkou se zabýval soud v případě *Street v Derbyshire Unemployed Workers Centre*, kde poukázal na potřebu zkoumání motivu jen tehdy, pokud oznámení bylo učiněné z dominantní nebo převažující části na základě postranního úmyslu oznamovatele. Zkoumat motiv oznamovatele lze v čase před i po učinění chráněného oznámení. Samotná existence osobního motivu nemusí mít vliv na přezkoumání předmětu chráněného oznámení, zvláště osobní motiv nezhoršuje postavení zaměstnavatele při vyšetřování oznamování.⁷³ Nadto musí oznamovatel splnit jednu ze tří následujících podmínek: (1) musí mít důvodné obavy z odvetného opatření, pokud učinil oznámení interně nebo orgánům v druhém stupni; (2) musí mít důvodné přesvědčení, že může dojít k utajení nebo zničení důkazů týkající se informací, jež jsou předmětem chráněného oznámení; nebo (3) oznamovatel již učinil oznámení zaměstnavateli nebo jiné stanovené osobě, ale jeho oznámení zůstalo bez odezvy.

Značný rozdíl právní úpravy *whistleblowingu* ve Velké Británii oproti Spojeným státům americkým představuje působnost *Public Interest Disclosure Act*. Ten chrání všechny oznamovatele jak v soukromém, tak veřejném sektoru. Lze uzavřít, že právní úprava *whistleblowingu* ve Velké Británii klade důraz především na ochranu práv oznamovatele. David Lewis poznamenává, že *Public Interest Disclosure Act* nevytváří podmínky, které by potencionální oznamovatele dostatečně pobízely k učinění oznámení, a pouze poskytuje ochranu těm, kteří příslušné oznámení učinili.⁷⁴

⁷³ Lewis, D. *Ten Years of Public Interest Disclosure Legislation in the UK: Are Whistleblowers Adequately Protected?* *Journal of Business Ethics*, vol. 82, no. 2, p. 497 – 507 (2008)

⁷⁴ Lewis, D. *Ten Years of Public Interest Disclosure Act 1998 claims: what can we learn from the statistics and recent research?* *Industrial Law Journal*, p. 2 (2010)

4. Mezinárodní závazky České republiky v oblasti whistleblowingu

Dříve než bude popsána právní úprava chráněného oznamování v České republice, je nezbytné se zaměřit na mezinárodní závazky České republiky v této oblasti. Jedná se o závazky vyplývající z členství v Organizaci spojených národů, Rady Evropy, Evropské unie.⁷⁵ Důležité je také zmínit klíčové rozsudky Evropského soudu pro lidská práva.

4.1 Organizace spojených národů

Rezolucí č. 55/61 ze dne 4. prosince 2000 Valné shromáždění Organizace spojených národů rozhodlo, že je zapotřebí vytvořit účinný právní nástroj boje proti korupci. Tímto právním nástrojem se měla stát nová úmluva zabývající se problematikou korupce. Valné shromáždění přijalo rezoluci č. 58/4 z 31. října 2003, kterou byl schválen text Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci. Úmluva nabyla účinnosti v prosinci 2005. Česká republika tuto Úmluvu ratifikovala 29. prosince 2013.⁷⁶

Problematika chráněného oznamování je obsažena v článku 33, jehož název zní „*Ochrana osob podávajících oznámení*“. Článek 33 zní následovně:

„Každý stát, smluvní strana zváží, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobu,

⁷⁵ Jedná se také o další organizace, např. OECD

⁷⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb.m.s.

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

Tento článek navazuje na předchozí článek 32, který se věnuje ochraně svědků, znalců a obětí. Vymezení činností, kterých by se mělo oznámení týkat je stanoveno trestnými činy podle Úmluvy, konkrétně články 15 – 25.

Nutno podotknout, že článek 33 Úmluvy patří mezi nepovinná ustanovení. Z jeho textace vyplývá, že Úmluva ukládá signatářským státům toliko povinnost zvážít přijetí odpovídajících opatření. Výsledkem tohoto zvážení může být také nepřijetí národní úpravy týkající se ochrany oznamovatelů, přičemž toto nepřijetí nebude znamenat porušení závazků vyplývajících z Úmluvy. Z tohoto hlediska působí Úmluva spíše jako podpůrný nástroj při zakotvení právní úpravy *whistleblowingu*.

4.2 Rada Evropy

Na půdě Rady Evropy byly v roce 1999 přijaty dva zásadní dokumenty týkající se *whistleblowingu*. Jedná se o Občanskoprávní úmluvu proti korupci⁷⁷ a Trestněprávní úmluvu proti korupci⁷⁸.

Občanskoprávní úmluva proti korupci je z formálního hlediska rozdělena na tři kapitoly. První kapitola se věnuje opatřením, která je třeba přijmout. Druhá kapitola se zabývá mezinárodní spoluprací a kontrolou provádění. Poslední kapitola upravuje závěrečná ustanovení. V článku 9 je stanovena ochrana zaměstnanců následovně:

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

⁷⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s., o Občanskoprávní úmluvě o korupci

⁷⁸ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s., o Trestněprávní úmluvě o korupci

Podle důvodové zprávy k Občanskoprávní úmluvě proti korupci je zapotřebí, aby každá smluvní strana přijala opatření na ochranu zaměstnanců, kteří v dobré víře a na základě odůvodněných poznatků oznamují jejich podezření z korupčních praktik. Vhodná ochrana před neoprávněnými sankcemi podle této důvodové zprávy znamená, že sankce proti zaměstnanci, který oznámil korupční praktiku osobě nebo orgánu určenému k přijetí takového oznámení, nebude oprávněná. Oznámení by nemělo být považováno za nedodržení povinnosti mlčenlivosti zaměstnance. Důvodová zpráva uvádí příklady nedovoleného postihu. Může jít např. o odvolání, přeřazení na nižší funkci, nevyplacení odměny, anebo jiné jednání, které limituje zaměstnance v kariérním postupu. Vhodná opatření, které by měly stát přijat, by měly povzbudit zaměstnance k učinění oznámení.⁷⁹ Občanskoprávní úmluva není zcela dostatečným nástrojem, který by zabezpečoval vynutitelnost ochrany zaměstnanců před neoprávněným postihem. Toto je způsobeno jednak velmi stručnou úpravou v samotné úmluvě, dále také skutečností, že Občanskoprávní úmluva není přímo vynutitelná. Bude proto záviset na smluvním státu, jakou konkrétní právní úpravu přijme.

Trestněprávní úmluva proti korupci je rozdělena na 5 hlav a 42 článků. Ochranu před neoprávněným postihem za oznámení upravuje především článek 22:

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

- a) ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 14, nebo ty, kteří jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení,*
- b) svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů.“*

Implementace Trestněprávní úmluvy proti korupci se projevuje především v oblasti trestněprávních předpisů. Z bodu 111 důvodové zprávy k Trestněprávní úmluvě vyplývá, že ochrana by se měla týkat širšího okruhu osob. Tento bod rozšiřuje definici svědka i na *whistleblowera*. Rovněž bod 113 důvodové zprávy Trestněprávní

⁷⁹ Důvodová zpráva k Občanskoprávní úmluvě proti korupci k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce45>

úmluvy vyžaduje zabezpečení účinné a vhodné ochrany i pro *whistleblowery*.⁸⁰ Výhrady zmíněné výše vůči Občanskoprávní úmluvě proti korupci se uplatní i zde.

Dalším významným dokumentem, který vznikl na půdě Rady Evropy, je Rezoluce Rady Evropy č. 1729 z roku 2010. Parlamentní shromáždění Rady Evropy uznalo důležitost chráněného oznamování a uvedlo, že potencionální oznamovatele odrazuje strach před represáliemi za učiněné oznámení. Většina členských států nemá komplexní právní úpravu ochrany oznamovatelů. Příslušná právní úprava musí v první řadě poskytovat bezpečnou alternativu k mlčení a naopak neposkytovat potencionálním *whistleblowerům* „papírový štít“, který by je mohl vést k nesprávnému pocitu bezpečnosti. Za nejdůležitější část této Rezoluce lze považovat článek 6, který se pokouší definovat jednotlivé charakteristické prvky chráněného oznamování. Definice, které tento článek přináší, má snahu obsáhnout co nejširší okruh chráněných osob, největší počet jednání, které je možno považovat za oznámení hodné. Podporuje vytváření alternativních způsobů oznamování mimo standardní hierarchie uvnitř organizace. Legislativní úprava by měla pokrývat jak soukromý, tak veřejný sektor, včetně příslušníků ozbrojených a informačních služeb. V další části předmětného článku 6 se nachází popis úpravy procesního postupu oznamování tak, aby byla *whistleblwerovi* poskytnuta skutečná ochrana. Tato ochrana by poskytovat anonymitu oznamovateli až do získání jeho souhlasu se zveřejněním. Oznámení musí směřovat především určeným osobám interními předpisy organizace. V případě jejich nefunkčnosti se může *whistleblower* obrátit i na externí instituce, včetně médií, přičemž ochrana musí být zaručena na všech úrovních. Dále se článek 6 zabývá dobrou vírou oznamovatele, kdy oznamovatel musí mít důvodné podezření, že poskytnuté informace jsou pravdivé. Ochrana není poskytnuta, pokud *whisteblower* oznámením sleduje protiprávní nebo neetické cíle.⁸¹

Mimo výše uvedenou Rezoluci přijal v roce 2014 Výbor ministrů Rady Evropy doporučení č. CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů nekalé nebo protiprávní

⁸⁰ Důvodová zpráva k Trestněprávní úmluvě proti korupci k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44>

⁸¹ Text Rezoluce k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] k dispozici zde: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

činnosti.⁸² Výbor ministrů potvrdil, že „osoby, které oznamují nebo zveřejňují informace o hrozbách nebo poškozování veřejného zájmu (tzv. whistleblowers čili oznamovatelé) mohou přispívat k posilování transparentnosti a občanské odpovědnosti.“ Zároveň Výbor uvedl, že si je „vědom skutečnosti, že řádný přístup zaměstnavatelů i státních orgánů k informacím zveřejněným ve veřejném zájmu usnadní přijímání kroků směřujících k nápravě hrozeb nebo poškozování veřejného zájmu.“ Toto doporučení zohledňuje výše uvedenou Rezoluci Rady Evropy č. 1729 (2010) a doporučuje členským státům zavést normativní, institucionální a soudní rámec na ochranu oznamovatelů, kteří v rámci svého pracovního vztahu oznamují nebo zveřejňují informace o ohrožení veřejného zájmu nebo o jeho poškozování. V příloze k tomuto Doporučení je uvedeno celkem 29 principů, kterými by se státy měly řídit. Na principy navazuje vysvětlovací memorandum, které můžeme považovat za důvodovou zprávu Doporučení.

Radu Evropy lze označit za mezinárodní organizaci se silným zájmem o prosazování opatření podporující chráněné oznamování. Přesto jsou závazky uzavřené na půdě Rady Evropy ne příliš úspěšně vymahatelné.

4.3 Evropská unie

Na půdě Evropské unie neexistuje právní předpis, který by přímo nebo nepřímo zavazoval Českou republiku k přijetí opatření na ochranu oznamovatelů. Lze však identifikovat mezinárodní závazky pro Českou republiku ve vazbě na některé prvky chráněného oznamování. Tyto závazky lze najít v Listině základní práv Evropské unie. Konkrétně jde o následující články Listiny: Článek 15 – právo svobodné volby povolání a práva pracovat, Článek 20 – rovnost před zákonem, Článek 21 – zákaz diskriminace, Článek 27 – právo pracovníka na informování a na projednávání v podniku a

⁸² Text Doporučení je k dispozici [online] [29.6.2016] zde: <http://www.cz10.cz/wp-content/uploads/2015/09/Ochrana-oznamovatel%C5%AF.pdf>

Článek 30 – ochrana v případě neoprávněného propuštění.⁸³

4.4 Evropský soud pro lidská práva

Whistleblowing se dostal také do pozornosti Evropského soudu pro lidská práva. Evropský soud pro lidská práva se zabýval *whistleblowingem* v souvislosti s Článkem 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, který zní následovně:

„1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společností.

2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“⁸⁴

Jako „*leading case*“⁸⁵ Evropského soudu pro lidská práva, který se zabývá *whistleblowingem* je uváděn rozsudek ve věci *Guja proti Moldavsku*.⁸⁶ Kauza se týkala Iacoba Guji, zaměstnance tiskového oddělení moldavské generální prokuratury, který médiím poskytl dopis, ve kterém zástupce mluvčího moldavského parlamentu vyvíjel

⁸³ Text Listiny základních práv EU je k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: [http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0391.01.CES&toc=OJ:C:2012:326:TOC)

[content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0391.01.CES&toc=OJ:C:2012:326:TOC](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf)
⁸⁴ Text Evropské úmluvy o ochraně lidských práv je k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

⁸⁵ Scheu, H. Ch. *Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR 2013, s. 24

⁸⁶ Rozsudek ze dne 12. února 2008, stížnost č. 14277/04

nátlak na generální prokuraturu. Cílem tohoto nátlaku bylo přiměnění generální prokuratury, aby došlo k zastavení trestního stíhání policejních důstojníků. Iacob Guja byl po zveřejnění dopisu propuštěn. Po vyčerpání všech opravných prostředků, jež mu poskytovalo vnitrostátní právo, se obrátil na Evropský soud pro lidská práva. Guja argumentoval tím, že ukončení pracovního poměru bylo v rozporu s výše uvedeným Článkem 10. Dále Guja argumentoval tím, že dopis nebyl označen jako důvěrný, že jednal v souladu s antikorupční politikou vyhlášenou moldavským prezidentem. Podstatné je to, že Guja výslovně označil předání dopisu jako akt *whistleblowingu*.⁸⁷ K oznámení samotnému Guja uvedl, že jednal v dobré víře, protože byl přesvědčen o tom, že se zástupce mluvčího parlamentu dopustil trestného činu. Upozornil dále na to, že řízení proti stíhaným policejním důstojníkům bylo skutečně zastaveno. Uvedl, že v situaci, kdy v Moldavsku chyběla zákonná úprava *whistleblowingu*, neměl možnost učinit interní oznámení, neboť sám generální prokurátor byl ovlivňován tlakem ze strany politiků. Moldavská vláda Gujovy argumenty rozporovala a uvedla, že nemohl jednat v dobré víře, a že měl údajně k dispozici jiné možnosti, jak interní oznámení učinit.

Velký senát ve svém rozsudku zdůraznil, že zaměstnanec je povinen být ke svému zaměstnavateli loajální. Na druhou stranu Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že oznamovatel nelegálního jednání na pracovišti má být za určitých podmínek pod ochranou. Velký senát stanovil šest bodů pro hodnocení otázky, zda-li je oznamovatel chráněn na základě Článku 10:

- a) na základě zásady loajality by měl zaměstnanec nejprve využít interní možnosti oznámení a jako poslední možnost se teprve obrátit na širší veřejnost (v tomto případě média);
- b) dalším hlediskem je veřejný zájem, který musí v daném případě převažovat nad zákonem upravenou povinností zachovávat důvěrnost;
- c) vzhledem k tomu, že svoboda projevu s sebou nese určité povinnosti, musí oznamovatel ověřit pravdivost a spolehlivost tvrzených skutečností;

⁸⁷ Scheu, H. Ch. *Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR 2013, s. 24

posouzení oznámení závisí tedy na autenticitě a podloženosti daných informací;

- d) relevantním kritériem je také výše škody, která vznikla na straně orgánu moci veřejné, resp. obecně zaměstnavatele;
- e) motivace je dle Velkého senátu rozhodujícím aspektem a nesmí jí být pocit osobní křivdy, nepřátelství na pracovišti či vidina osobního zisku;
- f) jako poslední hledisko byly stanoveny charakter a tvrdost odvetného opatření přijaté vůči oznamovateli.⁸⁸

Na základě výše uvedených kritérií dospěl Velký senát Evropského soudu pro lidská práva k závěru, že svoboda projevu stěžovatele Guji byla porušena. Konkrétně soud uzavřel, že předání informací médiím bylo v pořádku, informace byly pravdivé, hodnota těchto informací převažovala nad zájmem důvěryhodnosti informací, oznámení nebylo motivováno osobní záští či ziskem osobní výhody, sankce za oznámení byla nepřiměřená. Rozsudek Velkého senátu byl přijat jednomyslně.

Další rozhodnutí týkající se *whistleblowingu* vynesl Evropský soud pro lidská práva v kauze *Heinisch proti Německu*.⁸⁹ Oproti kauze *Guja proti Moldavsku* se v tomto případě vyskytla řada odlišností. Odlišné bylo především postavení stěžovatelů a procesní vývoj případu. Paní Heinischová nebyla státní zaměstnankyní. Pracovala jako zdravotní sestra pro společnost s ručením omezeným, takže tato společnost nemohla očekávat od svých zaměstnanců přísnější režim loajality, který je podle Evropského soudu pro lidská práva typický pro státní zaměstnance.⁹⁰ Odlišné od rozsudku v kauze *Guja proti Moldavsku* bylo také to, že oznámení paní Heinischové bylo nejprve předmětem interního řízení a také vnější kontroly.

Poté, co interní oznámení a kontrola provedená zdravotními pojišťovnami nevedly k dostatečnému vyřešení situace, podala paní Heinischová trestní oznámení, ve kterém uvedla, že její zaměstnavatel neposkytoval služby, které nabízel, ohrožoval pacienty a donutil zaměstnance, aby zfalšovali záznamy o poskytnutých službách. Tak se měla společnost obohatit na úkor rodinných příslušníků pacientů a měla vědomě

⁸⁸ Ibid, s. 25 - 26

⁸⁹ Rozsudek ze dne 21. července 2011, stížnost č. 28274/08

⁹⁰ Scheu, H. Ch. *Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv* in PICHR, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR 2013, s. 27

akceptovat nedostatky v lékařské a hygienické službě. Nedlouho poté, co bylo zastaveno trestní stíhání proti zaměstnavateli paní Heinischové, dostala paní Heinischová výpověď z pracovního poměru. Po výpovědi z pracovního poměru paní Heinischová distribuovala na veřejnosti letáky, kdy veřejnost informovala o zastrašování ze strany jejího zaměstnavatele, načež byla výpověď z pracovního poměru změněna na okamžité zrušení. Jako důvod okamžitého zrušení byla uvedena distribuce letáků, čímž mělo dojít k poškození zaměstnavatele.

Soud první instance rozhodl ve prospěch paní Heinischové, kdy uvedl, že okamžité zrušení pracovního poměru bylo učiněné v rozporu s právem, jelikož distribuce letáků a jejich obsah byl v souladu se svobodou projevu. Odvolací soud rozhodl, že podání trestního oznámení bylo dostatečným důvodem k okamžitému zrušení pracovního poměru, protože se trestní oznámení ukázalo jako nepodložené. Ústavní stížnost paní Heinischové byla zamítnuta.

Evropský soud pro lidská práva uplatnil v tomto případě stejné schéma hodnocení, zda-li došlo k porušení práva svobody projevu stěžovatele, jako ve věci *Guja proti Moldavsku*. Soud dospěl k závěru, že k porušení práva na svobodu projevu došlo. Největší otázkou představoval fakt, že paní Heinischová založila své trestní oznámení vědomě na skutečnostech, které pak nemohla následně prokázat. Z tohoto hlediska, považoval Soud za podstatné, že nezávislá kontrola zjistila relevantní nedostatky v zařízení zaměstnavatele. Oznámení stěžovatelky bylo proto dle Soudu v souladu se stanovenými kritérii. Soud dále konstatoval, že prošetření trestního oznámení je úkolem vnitrostátních orgánů a nelze proto očekávat, aby stěžovatelka dopředu sama odhadla výsledek trestního řízení. Evropský soud pro lidská práva uzavřel, že Německo porušilo právo na svobodu projevu zakotvenou v Článku 10 Evropské úmluvy o ochraně lidským práv. Rozsudek byl přijat jednomyslně.

Doc. Scheu konstatuje, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva týkající se problematiky *whistleblowingu* vyvolává smíšené pocity. Soud sice zdůraznil společenský význam chráněného oznamování a uznal, že zaměstnanci jsou často jedinými osobami, které mohou ve veřejném zájmu upozornit na nekalé praktiky na pracovišti. Soud na jedné straně kritizoval např. Německo za to, že ochranu oznamovatelů nedostatečně upravilo v národním právu. Na straně druhé ale Soud

nedokázal vytvořit ucelenou a transparentní koncepci pro řešení případů *whistleblowerů*.⁹¹

⁹¹ Ibid, s. 37

5. Právní úprava whistleblowingu v České republice

V současné době v České republice neexistuje komplexní legislativní úprava chráněného oznamování. Autor toto vnímá jako velký legislativní dluh českého zákonodárství. Právní úprava *whistleblowingu* je nezbytnou součástí vyspělé demokratické společnosti 21. století. I přesto lze v právním řádu České republiky najít jednotlivé právní normy, které více či méně obsahují jednotlivé prvky *whistleblowingu*, nebo s ním jinak souvisí. Jedná se o normy ústavní⁹², s nimiž musí být v souladu případná právní úprava *whistleblowingu*.⁹³ Ostatně jak vyplývá z výše uvedeného doporučení č. CM/Rec(2014)7, Rada Evropy má tendenci vnímat chráněné oznamování jako součást základních práv a svobod. Relevantní jsou i ustanovení trestního práva. Trestní zákoník v § 368 ukládá oznamovací povinnost u taxativně uvedených trestných činů.⁹⁴ Správní právo poskytuje možnost obracet se na správní orgány s podněty a stížnostmi.⁹⁵ Z tohoto pohledu není vyloučeno, aby z podnětu zaměstnance byla např. provedena kontrola Inspektorátem práce a došlo tak k napravení protiprávního stavu. I když normy správního či trestního práva mohou sledovat stejný cíl jako samotný *whistleblowing*, neznamená to, že by současný legislativní stav byl vyhovující, jelikož ty v sobě nezahrnují podstatu právní úpravy chráněného oznamování.

Významnou oblastí práva jsou pracovněprávní předpisy, jež upravují vztahy mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Především této oblasti se případná právní úprava *whistleblowingu* bude nejvíce dotýkat. Z § 1a, odst. 1 písm. d) a § 301 písm. d) zákoníku práce⁹⁶ vyplývá povinnost zaměstnance k rádnému výkonu práce v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele. Tím je z hlediska *whistleblowingu* stanovena

⁹² Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

⁹³ K tomu více např. Morávek, J. *Whistleblowing – zákonná opora*. Právo pro podnikání a zaměstnání, sv. č. 12, 2009

⁹⁴ § 368 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

⁹⁵ Obecně upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹⁶ § 1a odst. 1 písm. d), § 301 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

často diskutovaná otázka loajality.⁹⁷ Tou se zabýval i Ústavní soud České republiky, viz níže.

5.1 Bankovní sektor

Relevantními z hlediska *whistleblowingu* jsou i další právní předpisy, které se již více věnují chráněnému oznamování. Jde především o zákon o bankách, zákon o spořitelních a úvěrových družstev, zákon o podnikání na kapitálovém trhu.⁹⁸ Ty stanovují povinnost zavést mechanismy interní kontroly v oblasti bankovního sektoru.

Tuto povinnost upravuje vyhláška České národní banky č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, konkrétně v § 10 odst. 6 písm. b), který zní následovně:

„Povinná osoba zajistí, že součástí vnitřních předpisů jsou pravidla pro interní hlášení pracovníků o porušení nebo hrozícím porušení požadavků stanovených touto vyhláškou, zákonem, který tato vyhláška provádí, nařízením nebo jinými relevantními předpisy včetně vnitřních, jakož i pravidla pro sdělování konkrétních obav pracovníků ohledně funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému nebo některé jeho součásti, mimo běžné informační toky.“

Česká národní banka sama zavedla, na základě zákonné povinnosti v §10a odst. 2 zákona o bankách, mechanismus oznamování.⁹⁹ V rámci tohoto mechanismu může být oznamovatelem kdokoliv. Je výslovně uvedeno, že se může jednat o současného či bývalého pracovníka, nebo jinou osobu. Může být učiněné rovněž anonymně či neanonymně.

⁹⁷ Více k loajalitě zaměstnance např. Bělina, M. in Bělina, M., Drápal, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, str. 24 a 1169

⁹⁸ Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrových družstev a zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

⁹⁹ Informace o tomto mechanismu jsou k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: https://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/whistleblowing.html

Oznámení se musí týkat porušení zákonných ustanovení obezřetnosti, kterého se dopustila banka, záložna nebo obchodník s cennými papíry. Oznámení mají být činěna v dobré víře, oznamovatel by tedy měl být v době podání chráněného oznámení důvodně přesvědčen o pravdivosti poskytnuté informace.

Česká národní banka je povinna chránit oznamovatele, v případě pracovníka banky alespoň před diskriminací nebo dalšími druhy nespravedlivého zacházení. K tomu Česká národní banka využije vůči instituci diskriminující nebo nespravedlivě zacházející s oznamovatelem uložení opatření k nápravě nebo podání trestního oznámení, byl-li spáchán trestný čin vůči oznamovateli v důsledku oznámení porušení. Česká národní banka je také ze zákona povinna chránit osobní údaje oznamovatele a osoby, která je údajně odpovědná za porušení nebo hrozící porušení.

Chráněné oznámení musí vždy obsahovat identifikaci instituce, které se oznámení týká a co nejpopisnější identifikaci porušení, kterého se oznámení týká. Oznámení se doručuje písemně na adresu České národní banky, nebo na podatelnu.

Nutno podotknout, že výše popsaná úprava se zaměřuje pouze na určitou výseč bankovního sektoru. Ani tato úprava tedy nemůže poskytovat komplexní právní úpravu ochrany oznamovatelů.

5.2 Zákon o státní službě

1. ledna 2015 nabyl účinnosti zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Ten v § 205 písm. d) představuje blanketní právní normu, na základě které má být přijato nařízení, které stanoví „*pravidla pro ochranu státních zaměstnanců, kteří učinili oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným nebo jiným státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu, a stanoví vhodná opatření k ochraně těchto oznamovatelů; zejména vymezí podmínky pro poskytnutí práva oznamovatele na utajení totožnosti, pro organizační zajištění oznamování protiprávního jednání státním zaměstnancem i anonymním způsobem, pro informování o průběhu a výsledcích šetření oznámení oznamovatele a lhůt k prošetření.*“

Toto nařízení bylo přijato vládou dne 15. června 2015 a vstoupilo v účinnost 1. července 2015 jako nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

Samotné nařízení obsahuje 9 paragrafů. § 1 zakotvuje právo ochrany oznamovatele. § 2 a § 3 upravují organizační zajištění oznamování protiprávního jednání. V § 4 je upraveno utajení totožnosti oznamovatele. § 5 stanoví podmínky nakládání s dokumenty a jejich evidenci. Lhůty k prošetření oznámení jsou uvedeny v § 6. Informování o průběhu a výsledcích šetření je upraveno v § 7 a § 8. Konečně účinnost nařízení je upravena v posledním § 9.

Podíváme-li se na toto nařízení optikou chráněného oznamování, lze je rozdělit dle typických prvků *whistleblowingu* následovně:

Koho nařízení chrání

Osobní působnost je vymezena v § 1 nařízení. Nařízení chrání státní zaměstnance. Legální definice státního zaměstnance je uvedena v § 6 zákona o státní službě a rozumí se jím „*fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5.*“

Ochrana oznamovatele

Nařízení poskytuje oznamovateli ochranu tím, že stanoví, že oznamovatel nesmí být v souvislosti s oznámením postížen, znevýhodněn nebo jinak vystaven nátlaku. Oznámení může být učiněno i anonymně.

Čeho se oznámení týká

Oznámení spočívá v poskytnutí informací, které představují podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným, státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu při výkonu státní služby, práce nebo veřejné funkce nebo v souvislosti s ním.

Protiprávní jednání je neurčitý právní pojem. Vzhledem k širokosti tohoto pojmu se nebude jednat pouze o porušení právních předpisů, ale také o porušení interních předpisů, metodických pokynů, služebních předpisů, atp.

Komu se oznámení činí

Oznámení se činí tzv. prošetřovateli, což je státní zaměstnanec, jehož služební místo bylo zřízeno za účelem přijímání a prošetřování oznámení. Prošetřovatelem bude osoba bezprostředně podřízená služebnímu orgánu. U vlády České republiky prošetřovatelem bude státní zaměstnanec vykonávající službu v Úřadu vlády České republiky.

V sídle služebního úřadu musí být zřízena schránka pro příjem oznámení v listinné podobě. Schránka musí být veřejně přístupná, uzamykatelná, umístěna tak, aby bylo umožněno učinit oznámení způsobem minimalizujícím možnost odhalení totožnosti oznamovatele a označena tak, aby byl zřejmý její účel. Zřízena musí být také elektronická adresa pro příjem oznámení v elektronické podobě. Informace o tom, kdo je prošetřovatelem, kde je umístěna schránka pro příjem oznámení a jaká je adresa elektronické pošty pro příjem oznámení v elektronické podobě, zveřejní služební orgán na internetových stránkách služebního úřadu, případně i jiným, ve služebním úřadu obvyklým způsobem a v případě vlády na internetových stránkách Úřadu vlády České republiky.

Věcná příslušnost prošetřovatele je blíže upravena v § 3 nařízení.

Procesní postup

Prošetřovatel kontroluje obsah schránky pro příjem oznámení v listinné podobě a úložiště přijatých datových zpráv adresy elektronické pošty pro příjem oznámení v elektronické podobě každý pracovní den.

Prošetřovatel přijímá oznámení a prošetřuje v nich obsažená podezření. Požádá-li oznamovatel v oznámení, prošetřovatel utají jeho totožnost. Prošetřovatel postupuje při prošetření tak, aby nedošlo k prozrazení totožnosti takového oznamovatele.

Lhůta k prošetření podezření je 20 dnů ode dne přijetí nebo postoupení oznámení. V případě zvláště složitých případů je tato lhůta prodloužena na 40 dnů ode dne přijetí nebo postoupení oznámení.

Prošetřovatel vyhotoví o prošetření písemnou zprávu. Potvrdí-li se prošetřením podezření uvedené v oznámení, zpráva dále obsahuje návrh opatření, jež mají být učiněna.

Pokud prošetřovatel zjistí, že oznámeným protiprávním jednáním mohlo dojít ke spáchání trestného činu, neprodleně postoupí oznámení orgánu činnému v trestním řízení. Pokud by prošetřování naznačovalo spáchání správního deliktu, postoupí prošetřovatel oznámení správnímu orgánu, který je příslušný k jeho projednání. Nebylo-li oznámení učiněno anonymně, zašle prošetřovatel zprávu také oznamovateli.

O své činnosti je prošetřovatel povinen podat zprávu Ministerstvu vnitra prostřednictvím služebního orgánu, který jej určil prošetřovatelem. Zpráva se podává do 1. března následujícího kalendářního roku.

Toto nařízení bylo před jeho přijetím terčem četné kritiky. Jak vyplývá ze Stanoviska předsedy Legislativní rady vlády k návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu¹⁰⁰, podle Kanceláře Veřejného ochránce práv v nařízení není nijak stanoveno, v

¹⁰⁰ Stanovisko předsedy Legislativní rady vlády k návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 11. června 2015, č.j.: 681/15

čem konkrétně ochrana oznamovatele spočívá, a nejsou uvedeny žádné záruky ani nástroje k zamezení jakéhokoliv negativního jednání vůči osobě, která oznámení o protiprávním jednání učinila. S touto námitkou se Jiří Dienstbier, ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, vypořádal tak, že uvedl, že „návrh nařízení vlády, společně se zákonem o státní službě a správním řádem, který bude podpůrně používán, stanoví úroveň ochrany oznamovatele v takové míře, aby byl zcela naplněn cíl nařízení vlády. Hlavním z nástrojů ochrany oznamovatele je samotné vyslovení zákazu jeho postihu a návrh nařízení vlády stanoví i další nástroje ochrany oznamovatele. Oznamovateli je umožněno učinit anonymní oznámení, a pokud o to požádá, je prošetřovatel povinen utajit jeho totožnost a postupovat při prošetřování tak, aby nedošlo k prozrazení jeho totožnosti. Mezi další nástroje, jež slouží k zvýšení ochrany oznamovatele, patří i postavení samotného prošetřovatele, který bude zpravidla bezprostředně podřízen služebnímu orgánu. Dále je v návrhu nařízení vlády zdůrazněna informační povinnost prošetřovatele vůči oznamovateli, a to jak o navrhovaných opatřeních, tak i opatřeních, která byla uskutečněna. Oznamovatel tak má možnost nejen kontrolovat průběh a výsledek šetření, ale též zjistit, jak bylo s jeho oznámením naloženo.“

Komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo I – Správní právo č. 1 uvedla k návrhu nařízení následující obecné připomínky:¹⁰¹

- Ve služebním neexistuje žádná hmotněprávní úprava, kterou by bylo možné navrhovaným nařízením vlády provést. Nařízení vlády proto nemůže dostát Ústavou daným mantinelům pro podzákonou normotvorbu vlády.
- Navrhované nařízení stanoví povinnosti prakticky pouze služebním úřadům (a osobám působícím v rámci nich) a na stanovení takových „povinností“ by mělo stačit usnesení vlády, případně služební předpis

¹⁰¹ Připomínky Pracovní komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo I – Správní právo č. 1 k Návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 9. června 2015

náměstka pro státní službu, neboť jde o čistě interní vztahy uvnitř správních úřadů.

- Činnost prošetřovatele je koncipována jako výkon služby ve smyslu ustanovení § 5 zákona o státní službě, přičemž oborem státní služby prošetřovatele bude podle přílohy k nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby, obor „Legislativa a právní činnost“. Problém je v tom, že činnost prošetřovatele nebude mít žádný zákonný základ a těžko tak může spadat do některého z oborů služby.
- V důvodové zprávě se dále uvádí, že pro celý proces šetření oznámení podle nařízení budou podpůrně použita ustanovení části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Takový závěr je zcela nepřijatelný, jelikož správní řád se v daném případě vůbec nepoužije a použít nemůže, neboť není dána jeho věcná působnost podle § 1 odst. 1 správního řádu, protože v daném případě nejde o výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy.

K jednotlivým ustanovením pak Komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo I – Správní právo č. 1 uvedla další připomínky:

- Je zbytečné zřizovat schránku pro příjem oznámení, když je mnohem jednodušší a z hlediska zajištění anonymity bezpečnější odeslání poštovní zásilky z kterékoli pošty bez z potřeby „trápit se“ při umístění schránky skloubením zajištění veřejné přístupnosti a minimalizace odhalení totožnosti oznamovatele, který do ní bude oznámení vkládat.
- Není jasné, co z formálního hlediska znamená, že prošetřovatel „prověřuje“ podezření obsažená v přijatých oznámeních, tzn. jakým konkrétním způsobem a na základě jaké právní úpravy bude prošetřovatel přitom postupovat. Vzhledem k absenci jakékoliv zákonné

úpravy, ať již hmotněprávní nebo procesní, která by se vztahovala na „prošetřovatele“, tak bude mít tato osoba stejné postavení jako sám oznamovatel, neboť nebude mít žádnou veřejnoprávní pravomoc k tomu, aby nějaké šetření prováděla a nikdo nebude mít právní povinnost poskytnout jí jakoukoliv součinnost, nemluvě o tom, že nic takového nebude možné ani po nikom legálně vynucovat. Při svém „šetření“ tak bude moci vycházet pouze z „otevřených“ zdrojů. Za takových podmínek ale zřejmě zmínka o nějakém šetření v návrhu nařízení postrádá praktický smysl, když taková činnost nemá žádný relevantní obsah.

- Pokud jde o výsledek prošetření, není jasný vztah prošetřovatele a služebního orgánu z hlediska odpovědnosti za prošetření a jeho výsledek. Jeví se to tak, že odpovědnost je plně na prošetřovateli, závěry prošetřovatele jsou zřejmě nepřezkoumatelné a ani služební orgán je nemůže revidovat. To vše za situace, kdy nejsou stanoveny žádné požadavky na prošetřovatele, není nijak upraven proces prošetřování a nejsou stanovena ani jeho konkrétní práva při prošetřování (a tomu odpovídající povinnosti prošetřovaných osob). A nejsou stanovena ani procesní práva toho státního zaměstnance, kterého se oznámení týká a který se ani nemusí dozvědět, že je prošetřován a není tak např. jasné, zda bude mít právo se s oznámením seznámit a vyjádřit se k němu nebo zda půjde o jakousi dobu trestního řízení ve věci známého z trestního řádu z doby před r. 1989, kdy se také prověřované osoby nemohly a neměly dozvědět, že jsou prověřované.

Dále se k nařízení vyjádřila také Komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo III – Pracovní právo¹⁰²:

- Opět byla vyslovena otázka nejasnosti pravomoci prošetřovatele.

¹⁰² Přípomínky Pracovní komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo III – Pracovní právo k Návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 9. června 2015

- Komise rovněž konstatovala, že odůvodnění návrhu neobsahuje ústavně právní vyhodnocení.
- Je patrné, že nařízení zasahuje i do pracovněprávních vztahů, takže by měl být – ve vztahu k ostatním zaměstnancům ve služebním úřadu – proveden i zákoník práce, ale i zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, jakož i zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

K jednotlivým ustanovením pak Komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo III – Pracovní právo uvedla další připomínky:

- Výslovně by mělo být stanoveno, jakým způsobem dojde k určení prošetřovatele.
- Další otázkou je, zda půjde o určení jednoho prošetřovatele nebo o určení více prošetřovatelů, ze kterých se bude vybírat podle specifčnosti podaného oznámení? Každé oznámení bude jiné a bude vyžadovat jinou odbornost prošetřovatele.
- Další otázkou je, zda půjde o určení jednoho prošetřovatele nebo o určení více prošetřovatelů, ze kterých se bude vybírat podle specifčnosti podaného oznámení? Každé oznámení bude jiné a bude vyžadovat jinou odbornost prošetřovatele.
- Není zřejmé, proč nařízení vylučuje jiný způsob oznámení, například poštou nebo osobně prošetřovateli nebo do podatelny služebního úřadu.
- Stěží si lze představit situaci, jak prošetřovatel – státní zaměstnanec, určený vládou, prošetřuje oznámení na člena vlády (ministra), který řídí správní úřad (ministerstvo), ve kterém je státní zaměstnanec zařazen

k výkonu státní služby. Má mít vůbec určený státní zaměstnanec právo prošetřovat svého ministra jen na základě prováděcího právního předpisu?

- Na závěr Komise konstatovala, že tak závažný právní předpis se projednává jen per rollam a v omezeném časovém prostoru, nikoli na řádném jednání komise, což negativně ovlivňuje posouzení návrhu nařízení vlády. Nevydání nařízení vlády s účinností od 1. 7. 2015 by aplikaci zákona o státní službě nijak neohrozilo. Vláda by tento návrh měla vzhledem k jeho závažnosti projednávat na základě stanoviska Legislativní rady vlády.

Nutno konstatovat, že předseda Legislativní rady vlády se s uvedenými připomínkami nijak nevypořádal. Dalo by se říci, že je spíše ignoroval a dne 11. června 2015 doporučil vládě nařízení schválit.

Autor se s výše uvedenými připomínkami ztotožňuje. Vzhledem k tomu, že již několik let před přijetím tohoto nařízení probíhaly v České republice odborné diskuze na téma chráněného oznamování, je úroveň této právní úpravy celkově velmi nízká. V některých případech je právní úprava v nařízení zcela nedostatečná a vnitřně rozporná.

5.3 Nepřijaté legislativní návrhy právní úpravy whistleblowingu v České republice

V nedávné minulosti se vyskytly legislativní návrhy na právní úpravu chráněného oznamování v České republice. Jednalo se o vládní návrh legislativního řešení *whistleblowingu* a ochrany oznamovatelů z roku 2012 a senátní návrh zákona o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů z roku 2013.

5.3.1 Vládní návrh z roku 2012

Dne 13. června 2012 uložila tehdejší vláda pod vedením Petra Nečase usnesením č. 409 místopředsedkyni vlády, předsedkyni Legislativní rady vlády a předsedkyni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí zpracovat ve spolupráci s ministry spravedlnosti a práce a sociálních věcí a vládě do 30. září 2012 předložit návrh věcného záměru¹⁰³ legislativního řešení ochrany oznamovatelů, což bylo v souladu se strategií vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

Dne 21. listopadu 2012 byl usnesením vlády č. 851 tento návrh věcného záměru schválen. Současně bylo místopředsedkyni vlády, předsedkyni Legislativní rady vlády a předsedkyni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí ve spolupráci s ministrem spravedlnosti a ministry práce a sociálních věcí uloženo, aby do 30. dubna 2013 předložili návrh změn zákonů souvisejících s řešením *whistleblowingu* a ochrany oznamovatelů.

Na základě tohoto věcného záměru byla zvolena varianta právní úpravy *whistleblowingu* v rámci jednoho právního předpisu. Mělo dojít k inkorporaci chráněného oznamování do antidiskriminačního zákona¹⁰⁴, v němž by celá problematika byla komplexně upravena. Související právní předpisy měly být na základě požadavku provázanosti právních předpisů novelizovány. Zákon přijatý na základě věcného záměru by upravoval předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany fyzické osobě, která oznámí trestněprávní jednání a spolupracuje s příslušnými orgány v rámci řízení. Rovněž měl tento zákon zakotvit obrácené důkazní břemeno ve prospěch oznamovatele.

Z paragrafového znění návrhu zákona¹⁰⁵ vyplývá, že skutečnost, že je s oznamovatelem zacházeno méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, zakládá přímou diskriminaci. Dále tento návrh definoval pojem oznamovatele:

¹⁰³ Celý text věcného záměru je k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/3a---navrh-vecneho-zameru-ze-dne-9--rijna-2012.pdf

¹⁰⁴ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů

¹⁰⁵ Paragrafové znění návrhu zákona je k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/3c---uplneni-zneni-s-vyznacenim-zmen---21--cervna-2013---upraveno-dle-LRV.pdf>

„Oznamovatelem se pro účely tohoto zákona rozumí každý zaměstnanec, který oznámí orgánům činným v trestním řízení, že se jeho zaměstnavatel, jiný zaměstnanec jeho zaměstnavatele, člen orgánu jeho zaměstnavatele, voják z povolání nebo příslušník bezpečnostního sboru, který má téhož zaměstnavatele jako oznamovatel, dopustil v souvislosti s úkoly nebo činnostmi zaměstnavatele jednání, které by mohlo naplnit skutkovou podstatu trestného činu.“

Legislativní rada vlády k tomuto návrhu konstatovala, že neshledává vhodným, aby došlo k úpravě v rámci antidiskriminačního zákona, jež je svou povahou obecným právním předpisem. Pokud by měli být chráněni zaměstnanci, jak vyplývá z definice oznamovatele, bylo by vhodnější právní úpravu *whistleblowingu* obsáhnout do zákoníku práce, kam by tento navrhovaný institut, s ohledem na okruh adresátů právní normy, spíše patřil.¹⁰⁶ S nevhodností zakotvení právní úpravy *whistleblowingu* do antidiskriminačního zákona souhlasí i jiní autoři.¹⁰⁷

5.3.2 Senátní návrh z roku 2013

Dne 17. července 2013 předložila skupina senátorů ve složení Libora Michálka, Aleny Dernerové, Tomia Okamury, Zdeňka Brože, Miluše Horské, Marty Bayerové, Evy Sykové a Petra Šilara návrh zákona o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů.¹⁰⁸ Dne 26. září 2013 byla Senátu předložena jeho dopracovaná verze.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., a další související zákony, č.j.: 480/13, ze dne 27. června 2013

¹⁰⁷ Šamánek, J. *(Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR 2013

¹⁰⁸ Senátní tisk č. 137, deváté funkční období 2012 – 2014, k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3375

Samotný návrh obsahoval celkem 5 paragrafů. V § 1 byl vymezen předmět úpravy, který spočíval v právní „ochraně zaměstnanců, kteří za podmínek stanovených tímto zákonem oznámí skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo nebo může dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem.“

Druhý paragraf obsahuje výkladová ustanovení. Jednáním, které je v rozporu s veřejným zájmem, se rozumí:

„a) naplnění skutkové podstaty trestného činu, s výjimkou přečinů, za něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nižší než 2 roky,

b) naplnění skutkové podstaty správního deliktu, za který se podle jiného právního předpisu ukládá pokuta s horní sazbou ve výši nejméně 2 000 000 Kč, nebo

c) porušení rozpočtové kázně s odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši nejméně 2 000 000 Kč.“

Oznámením se rozumí:

„písemné a odůvodněné sdělení skutečností nasvědčujících tomu, že v souvislosti s činností zaměstnavatele došlo nebo může dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, přičemž lze důvodně předpokládat, že oznamovatel jednal v dobré víře.“

Oznamovatel je definován jako zaměstnanec:

„a) uvedený v ustanovení § 303 odst. 1 zákoníku práce,

b) státního podniku, státem ovládané obchodní společnosti nebo státem zřízené příspěvkové organizace,

¹⁰⁹ Senátní tisk č. 187, deváté funkční období 2012 – 2014, k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3425

c) obchodní společnosti nebo příspěvkové organizace, kterou územní samosprávný celek ovládá či zřídil,

d) zaměstnavatele, který dodává státu nebo územnímu samosprávnému celku služby v hodnotě nejméně 5 000 000 Kč ročně bez daně z přidané hodnoty, nebo

e) zaměstnavatele v odvětví zdravotnictví, potravinářství, stavebnictví nebo dopravy.“

Rovněž tento paragraf zakotvoval požadavek důvodného předpokladu o dobré víře oznamovatele.

V § 3 byl zakotven postup interního oznámení. Oznamovatelé museli učinit oznámení nejdříve interně, pokud chtěli požívat ochrany tohoto zákona.

Další ustanovení stanovovalo podmínky ochrany oznamovatele. Nedostal-li oznamovatel žádné vyrozumění do 30 dnů, mohl se obrátit na příslušný správní orgán, který byl příslušný k vedení správního řízení, v případě trestného činu policejnímu orgánu nebo státnímu zástupci. V případě trestného činu nebyl stanoven požadavek interního oznámení za účelem poskytnutí ochrany. Pokud by po oznámení došlo ze strany zaměstnavatele k jakékoliv formě postihu či nátlaku vůči oznamovateli, mohl by se oznamovatel obrátit na Veřejného ochránce práv. Pokud by hrozilo nebezpečí z prodlení, které by mohlo mít za následek poškození zdraví osob, znečištění životního prostředí nebo škodu převyšující částku 5 000 000 Kč, mohl by oznamovatel spolu s oznámením Veřejnému ochránci práv skutečnost zveřejnit, a to bez předchozího interního oznámení.

Poslední ustanovení mělo obsahovat způsoby ochrany oznamovatele. Ta spočívala v ochraně před skončením pracovního poměru na základě oznámení a dále v nemožnosti přiznání nároku náhrady škody proti oznamovateli za zákonem splněných podmínek. Ustanovení také stanovovalo právní domněnky, na základě kterých bylo určeno, že jsou splněny podmínky ochrany oznamovatele: Veřejný ochránce práv potvrdil ve svém stanovisku, že jsou dány podmínky ochrany; Veřejný ochránce práv ve lhůtě 30 dnů od oznámení oznamovatelem nevydal stanovisko; správní orgán příslušný k projednání správního deliktu nebo ke stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně

zahájil na základě podnětu oznamovatele správní řízení; orgány činné v trestním řízení zahájily na základě podnětu oznamovatele trestní řízení pro podezření z naplnění skutkové podstaty trestného činu.

Tento návrh měl novelizovat zákon o veřejném ochránci práv¹¹⁰ a zákoník práce. Návrhem měla být rozšířena působnost Veřejného ochránce práv. Nově by Veřejný ochránce práv působil k ochraně oznamovatele a jeho stanoviska by byla jednou z domněnek pro určení splnění podmínek ochrany oznamovatele, viz výše. Do zákoníku práce měl být vložen nový paragraf, který po stanovenou dobu zakazoval ukončit pracovní poměr se zaměstnancem za učinění oznámení.

Návrh se snažil respektovat požadavky stanovené ve výše uvedené rezoluci Rady Evropy č. 1729 (2010). Předpokládal podstatně silnější ochranu oznamovatele nekalého jednání. Mělo se jednat o samostatný právní předpis, inspirovaný anglo-americkou právní úpravou, který by chránil oznamovatele jak v soukromém, tak veřejném sektoru. Zamýšlená právní úprava představovala oproti vládnímu návrhu z roku 2012 poměrně promyšlený koncept z hlediska jednotlivých prvků *whistleblowingu*. Přesto se však tento návrh u zákonodárců nesetkal s pochopením a byl dne 9. října 2013, i po jeho dopracování, zamítnut. Pro zajímavost jsou uvedeny hlavní argumenty senátorů proti tomuto návrhu.¹¹¹ Senátorka Miluše Horská se vyjádřila především k rozšiřování pravomocí Veřejného ochránce práv a přečetla stanovisko Kanceláře Veřejného ochránce práv:

„(...)My mu tam totiž rozšiřujeme pravomoci neobvyklým způsobem.

Stanovisko vám přečtu:

- 1. Nekoncepční řešení pracovněprávní ochrany oznamovatelů prostřednictvím zvláštního zákona a svěření pravomoci veřejnému ochránci práv, ačkoli by taková ochrana měla být primárně řešena zákoníkem práce, popřípadě jinými pracovněprávními předpisy. Tuto připomínku ochránce uplatnil k vládní novele antidiskriminačního zákona, která měla zapracovat ochranu oznamovatelů.*

¹¹⁰ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

¹¹¹ Stenozáznam z 1. dne 14. schůze Senátu, 9. funkční období, k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=70169>

2. *Rozšíření působnosti ochránce do oblasti pracovněprávních vztahů je nekoncepční a jde proti povaze institutu veřejného ochránce práv jako nezávislého kontrolora veřejné moci při výkonu této moci, to znamená při autoritativním rozhodování o právech a povinnostech jako subjektů veřejné správě.*
3. *Zcela bezprecedentní rozšíření působnosti ochránce práv do oblasti trestně právní. Podle návrhu má ochránce posuzovat, zda došlo či nikoliv k plnění skutkové podstaty trestního činu, což je výsostná otázka nezávislých soudů. Ochránce přitom nemá žádné mechanismy, jak by mohl zjistit, zda vůbec došlo ke skutku, který by mohl být trestným činem a navrhovaný zákon žádné takové mechanismy neupravuje. Rozšíření působnosti na zaměstnavatele uvedené v připravovaném zákoně k tomu stačit nemůže.*
4. *Výstupy ochránce ve všech jeho působnostech vůči veřejné správě v rámci antidiskriminačního zákona, v rámci ochrany osob omezených na svobodě jsou vždy doporučení, která nemají závaznou povahu a nezakládají nikomu práva ani neukládají povinnosti. To je v souladu s charakterem ochránce jako nezávislého kontrolora řízeného Parlamentem, který stojí mimo veřejnou správu. To návrh nerespektuje, když uvažuje o jakýchsi stanoviscích ochránce, která by zakládala postavení oznamovateli jako chráněné osobě a v důvodové zprávě hovoří o analogii se závaznými stanovisky podle správního řádu. To je naprosté nepochopení systematiky právního řádu, jeho dělby na veřejnoprávní a soukromoprávní oblasti s odlišnou metodou právní regulace. Stručně řečeno, je hloupé a diletantské zatahovat správní řád do pracovního práva. Zákon stanoví ochránce do role vykonavatele veřejné moci, což je v naprostém rozporu s povahou tohoto institutu.*

Zcela nesystematická je navrhovaná změna zákona o veřejném ochránci práv, když na jedné straně je rozšíření působnosti zahrnuto do § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, který upravuje působnost ochránce vůči veřejné správě, na straně druhé je pravomoc vydávat stanoviska o statutu oznamovatele

zařazena do § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv, který samostatně upravuje působnost, tj. nikoli pravomoc ochránce ve věcech práva na rovné zacházení (...).“

Senátor Jaroslav Kubera se vyjádřil takto:

„(...) Ochrana toho jakoby pošpiněného je daleko menší než toho oznamovatele, protože vždycky řekne: No, já jsem si myslel, ale víte, ono se pak ukázalo, že to tak nebylo.

Kromě toho snaha zabránit zaměstnavateli, aby se zbavil zaměstnance, je vždycky lichá, protože když to bude v zákoně, neudělá to tou formou, že mu dá "padesátku" nebo nějakou výpověď. Dokonce to neudělá ani z důvodů organizačních ani jiných, on mu vůbec nebude dávat výpověď. On jenom už nikdy nedostane žádnou odměnu, dostane nejnižší osobní hodnocení, které mu zákon umožňuje, a ono ho to přestane bavit a odejde sám. Je to tedy spíš o lidských vztazích, o úrovni jak zaměstnavatelů, tak zaměstnanců. A myslím si, že doba tady ještě nenazrála. Toto je totiž kompilát různých právních úprav z Evropy. Vzpomeňte na korunního svědka, kde jsme se tady nechali dotlačit k tomu, že jsme použili úpravu z úplně jiného práva, a jaké jsou s tím spojené problémy. A veřejnost je většinou matena tím, a vždycky říká: Proč vy nepřevezmete třeba německý zákon, který je dokonalý a vy tady vymýšlíte nějaký český. A já vždycky odpovídám stejně: To je jediné možné, že bychom se připojili ke Spolkové republice, byli jednou ze spolkových zemí a převzali tak, jako NDR, Spolkovou ústavu. Tak je to možné. Ale není beztrestně možné si vybrat někde něco a z toho něco zkompilovat, co na první pohled hezky vypadá, ale na druhý pohled tady budeme za rok stejně jako u veřejných zakázek a najednou se ukáže, že toto je nedomyšleno, protože je otázka, jestli úmyslem je skutečně ochránit, anebo jenom ukázat své velké bojovnictví proti korupci, což je u nás teď tak moderní, že se skoro ani neodvažují navrhnout zamítnutí tohoto zákona, ale já to přesto udělám. Ale není to z důvodů, že bych nechtěl ochraňovat někoho, kdo se stará, aby se někde neuplácelo, aby někde nebylo špatné jednání. Ale my tady na to máme jiné instituty, které to mohou udělat. Ale nemůže se z toho stát to, co se tady stalo za okupace a co napsal spisovatel Procházka, že polovina Prahy za okupace kolaborovala. A dodnes není tato dějinná doba okupace

Československa vyjasněna, jak to tady vlastně za protektorátu bylo. My máme velmi dobrý vztah k udavačům a vzpomeňte si, k čemu to vedlo. Vzpomínám si, když mi otec vyprávěl, jak se zacházelo s lidmi těsně po druhé světové válce, v rozhořčení, tam stačilo, aby někdo řekl, že viděl, že tady k tomu člověku viděl, že tam někdy přišel nějaký Němec, a oni ho popravili, bez jakéhokoliv vyšetřování, protože to byla taková doba, která je pochopitelná. Ale dnes jsme v civilu, nejsme v té době, musíme se čtyřikrát rozvažovat, když něco zasahuje do lidských osudů.

Já znovu vyprávím příběh sportovního trenéra, který byl obviněn, že znásilnil žačku, a po třech letech byl osvobozen, protože ona si to vymyslela. Ale on mezitím byl úplně zničený a už se nemohl nikam vrátit, neměl manželku, neměl zaměstnání, neměl dům, neměl nic. A kde je ten oznamoval v takovémto případě? Ten je v pohodě, ten řekne, no já jsem se spletl...

A mohl bych tady vyprávět případy z české praxe, ale nebudu, protože by to nebylo úplně fér.

Bez váhání tedy navrhuji zamítnutí toho zákona (...).“

5.4 Judikatura Ústavního soudu České republiky

V rámci této kapitoly je vhodné zmínit i judikaturu Ústavního soudu, která se z hlediska *whistleblowingu* zabývá často diskutovanou otázkou loajalitou zaměstnance a veřejného zájmu ve vztahu k učiněnému oznámení.

Ústavní soud se ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 298/2012, ze dne 13. prosince 2012 zabýval stížností dvou stěžovatelů, kteří se domáhali zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně a Nejvyššího soudu, kterými byla potvrzena platnost okamžitého zrušení jejich pracovních poměrů.

Stěžovatelé byli zaměstnanci zaměstnavatele, který provozoval čističku odpadních vod ve Velkých Pavlovicích. V roce 2001 zaslali České inspekci životního prostředí dopis označený jako „Katastrofální stav ČOV“. V tomto dopise stěžovatelé upozorňovali na skutečnost, že čistička odpadních vod vypouští vodu ve stavu neodpovídajícím normám. Dle stěžovatelů předcházelo odeslání dopisu celkem devět

zápisů, které provedli do provozní knihy s upozorněním na závažné porušování provozního řádu, na které však nebylo žádným způsobem reagováno. Stěžovatelé dále uvedli, že neměli žádnou jinou možnost odstranit závady, v jejichž důsledku hrozilo závažné poškození životního prostředí. Tato povinnost dle názoru stěžovatelů vyplývala z prevenční povinnosti předcházení škodám a také z kolektivní smlouvy, dle které byli povinni upozorňovat na hrozící nebo již vzniklé škody. Na závěr stěžovatelé uvedli, že pokud by předmětný dopis měl být důvodem pro okamžité zrušení pracovního poměru, bylo by podle stěžovatelů popřeno také jejich právo obracet se na státní orgány se stížnostmi a žádostmi a upozornili, že v důsledku toho, že voda opouštěla čističku ve stavu neodpovídajícím normám, byla jejich zaměstnavateli ze strany České inspekce životního prostředí uložena sankce.

Ústavní soud se v klíčové pasáži tohoto nálezu vyslovil k předmětné otázce následovně:

„Soukromoprávní požadavek na dodržování smluv, princip pacta sunt servanda, resp. smluvní volnost a převzatý závazek zaměstnance být loajální ke svému zaměstnavateli nemůže apriorně vyloučit jiný významný veřejnoprávní zájem, a to zájem na tom, aby se též zaměstnanci mohli obracet na státní orgány v situacích, kdy ze strany zaměstnavatele hrozí ohrožení významných společenských zájmů, jako je ochrana zdraví občanů, ochrana životního prostředí, či ochrana čistoty vody nebo kdy dokonce dojde k porušení těchto veřejných statků. Dohoda mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nemůže zasahovat do veřejnoprávních vztahů, narušovat zájem společnosti na tom, aby každý občan v demokratickém právním státě mohl být nápomocen státu při odhalování nedostatků, a v případě potřeby na nedostatky upozornil.

V souzené věci při rozhodování o tom, zda za důvod k okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnance pro zvlášť hrubé porušení pracovní kázně lze pokládat odeslání dopisu upozorňujícího státní orgány na to, že zaměstnavatel - čistírna odpadních vod nedodrží provozní předpisy a ohrožuje životního prostředí, obecné soudy dostatečně nevyhodnotily a neporovnaly veřejný zájem na ochraně životního

prostřední a zdraví občanů na straně jedné se zájmem na dodržování smluv a loajalitou zaměstnance vůči zaměstnavateli na straně druhé.“

Dále Ústavní soud vytknul obecným soudům, „že 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 společenské hodnoty neospravedlňuje jejich jednání. Obecné soudy tedy měly v souzené věci pečlivěji poměřovat a zvažovat, který zájem, zda veřejný či soukromý, převažuje.“

Ústavní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Brně i Nejvyššího soudu. Ve věci poté Krajský soud v Brně opět zamítl žalobu na určení neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru. Následně stejně rozhodl i Nejvyšší soud. Celá věc se tak opět dostala před Ústavní soud. Ten ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 2449/15, ze dne 4. listopadu 2015 konstatoval, že:

„Stěžovatelé se však zmíněným dopisem neobrátili toliko na Českou inspekci životního prostředí v Brně, Okresní úřad Břeclav, referát životního prostředí, a Městský úřad Velké Pavlovice, tedy na vodohospodářské orgány vykonávající státní správu na úseku vodního hospodářství ve smyslu § 1 zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, platného v době odeslání dopisu, ale též na další, ryze soukromoprávní subjekty, přičemž se - a to je zejména podstatné - v předmětném dopisu neomezili jen na informace bezprostředně související s jimi uváděnými technickými nedostatky při provozování dané čistírny odpadních vod. Odvolací soud zde jako rozpor s oprávněnými zájmy zaměstnavatele vyhodnotil zveřejnění technických a jiných údajů a uvedení dalších skutečností v úmyslu žalovaného jako podnikatele poškodit, když vlastníka upozornili mj. na to, že čistírna byla žalovanému pronajata za podmínek, které jsou pro tohoto vlastníka (společnost VINIUM a. s.) nevýhodné, že žalovaný má z provozování čistírny nepřiměřeně velký zisk a že žalovaný nájem získal za pochybných okolností (za pomoci svého známého, jenž měl preferovat nepravdivé podklady o výhodnosti pronájmu). Vše je navíc dle krajského soudu v závěru dáváno do souvislosti

s korupcí a je zpochybňována i předchozí podnikatelská činnost žalovaného (srov. str. 9). Pakliže odvolací soud za těchto okolností dovedl, že stěžovatelé krom "oprávněné kritiky" sledovali i jiný cíl, nedopustil se žádného excesu, pro který by bylo třeba přistoupit ke kasaci jeho rozhodnutí. "

Ústavní soud uzavřel, že obecné soudy dostaly závaznému právnímu názoru vysloveného v nálezu sp. zn. III ÚS 298/2012, ze dne 13. prosince 2012. Celá kauza tak v konečném výsledku pro stěžovatele nedopadla příznivě.

Tyto dva nálezy Ústavního soudu jsou klíčové z hlediska definování vztahu povinnosti loajality zaměstnance a veřejného zájmu. Lze shrnout, že snaha zaměstnanců ukázat na nedostatky a chránit významné společenské hodnoty může za určitých okolností ospravedlnit jejich jednání, které představuje oznámení o nekalých praktikách zaměstnavatele. Ústavní soud sice připustil tuto možnost, bohužel však neposkytl bližší „návod“, kdy bude veřejný zájem převažovat nad povinností loajality zaměstnance.

Ve svém dalším nálezu sp. zn. IV. ÚS 3063/15, ze dne 19. listopadu 2015 naznačil Ústavní soud možný vztah svobody projevu a oznamování určitých skutečností zaměstnancem. Skutkový stav v tomto případě spočíval v tom, že stěžovatel byl zaměstnán jako obchodní zástupce. V pozici obchodního zástupce, podle svých slov s nejlepšími úmysly, oslovil e-mailem potenciálního obchodního partnera zaměstnavatele a ne zcela vhodně formulovaným textem jej upozornil na diskriminační podmínky a další vady vyhlášeného výběrového řízení, kterého se zaměstnavatel stěžovatele hodlal zúčastnit; upozornil jej i na možné právní kroky, které je připraven učinit. Za toto jednání stěžovatele mu byla dána výpověď z pracovního poměru. Stěžovatel namítal, že nelze tuto jeho aktivitu negativně postihovat, neboť tak činil veden čistými úmysly, se smyslem pro občanskou povinnost a jen se snažil chránit významné společenské hodnoty. Toto své jednání považoval za chráněné ústavně zaručeným právem na svobodu projevu podle článku 17 Listiny základních práv a svobod. Obecné soudy při svém rozhodování dle něj nevzaly v potaz právě naznačenou ústavněprávní rovnu projednávaného sporu a rozhodly v neprospěch stěžovatele.

Ústavní soud se vyjádřil k argumentům stěžovatele následovně:

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

V případě, kdy je primární povinností stěžovatele jednat v zájmu zaměstnavatele, podle jeho pokynů a se zřetelem k dalším povinnostem vyplývajícím ze vzájemného pracovněprávního vztahu, je nutné posuzovat svobodu projevu především z této perspektivy. Dovolává-li se stěžovatel absolutního účinku práva na svobodu projevu, pak mu lze odvětit, že v absolutním měřítku mu do něj zasaženo nebylo. Jednání stěžovatele v rámci pracovněprávního vztahu mělo pouze pracovněprávní důsledky, jejichž přiměřenost však není Ústavní soud povolán posuzovat.“

Ze závěrů Ústavního soudu vyplývá, že svoboda projevu ve smyslu článku 17 Listiny základních práv a svobod se vztahuje především k osobám politiků, činnosti státu nebo územně samosprávných celků, či poměrům a fungování veřejné správy. Ústavní soud naznačil mírnou neochotu vztahovat svobodu projevu i na oznámení v rámci pracovněprávních vztahů, kde je dle Ústavního soudu zaměstnanec v podřízené pozici a musí vůči svému zaměstnavateli jednat loajálně. Bude proto zajímavé sledovat další vývoj rozhodovací praxe Ústavního soudu týkající se loajality zaměstnance i svobody projevu ve vztahu k oznamování zaměstnanců o nekalých praktikách zaměstnavatele. Tím spíše, pokud bude v České republice přijata právní úprava *whistleblowingu*.

5.5 Budoucnost whistleblowingu v České republice

Současná vláda České republiky má ve své koncepci boje proti korupci na léta 2015 až 2017 vytyčeno, že „přijme legislativní řešení ochrany oznamovatelů korupce (whistleblowerů).“¹¹² Rovněž se k tomuto legislativnímu opatření vládní strany zavázaly v článku 9.7 koaliční smlouvy.¹¹³ V současné době jsou v České republice hned dva návrhy na přijetí právní ochrany oznamovatelů. Prvním z nich je poslanecký návrh Andreje Babiše. Druhý představuje Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů, který předložil ministr Jiří Dientsbier. Je poněkud paradoxní, že se členové vládní koalice nejsou schopni domluvit na jednotném postupu při plnění svého závazku z koaliční smlouvy.

5.5.1 Poslanecký návrh Andreje Babiše

Dne 2. května 2016 předložil Andrej Babiš poslanecký Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů.¹¹⁴

V důvodové zprávě se uvádí, že i přes závazky vlády nebyl dosud předložen návrh právní úpravy chráněného oznamování, což je hlavní důvod předložení tohoto

¹¹² Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

¹¹³ Koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013 – 2017 k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva.pdf

¹¹⁴ Sněmovní tisk č. 799/0, 7. volební období, k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=799&CT1=0#prilohy>

návrhu. Jev *whistleblowingu* dle důvodové zprávy podstatným způsobem napomáhá k odhalování páčání trestné činnosti jak ve veřejném, tak soukromém sektoru. Samostatný zákon by měl v první části celkem deset paragrafů. Druhá část by novelizovala zákon o vojácích z povolání¹¹⁵, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů¹¹⁶, zákoník práce, zákon o Úřadu práce České republiky¹¹⁷, zákon o státní službě.

Osobní působnost je vymezena v § 1 tohoto návrhu:

„Tento zákon upravuje podmínky poskytování ochrany oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele. Poskytuje ochranu oznamovatelům trestných činů v pracovním poměru, služebním poměru podle zákona o státní službě, služebním poměru podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a služebním poměru vojáků z povolání podle zákona o vojácích z povolání.“

Zákon by se tedy vztahoval na zaměstnance jak v soukromém, tak veřejném sektoru.

Druhý paragraf obsahuje výkladová ustanovení. Chráněným oznamovatelem je osoba, které byl přiznán status chráněného oznamovatele. Oznámením se rozumí uvedení skutečnosti, o „*kterých se oznamovatel dozvěděl v souvislosti s výkonem svého zaměstnání, postavení nebo funkce a které nasvědčují tomu, že se jeho zaměstnavatel, jiný zaměstnanec jeho zaměstnavatele, člen orgánu jeho zaměstnavatele, voják z povolání nebo příslušník bezpečnostního sboru, který má téhož zaměstnavatele jako oznamovatel, dopustil v souvislosti s úkoly nebo činností zaměstnavatele jednání, na jejichž základě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu.*“

Třetí paragraf přináší asi největší specifikum tohoto návrhu. Ukládá Nejvyššímu státnímu zastupitelství, aby zabezpečil informační systém, jehož prostřednictvím by oznamovatel za současného utajení totožnosti podával trestní oznámení či jiné podněty, na základě kterých by bylo možné učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu.

¹¹⁵ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

¹¹⁶ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹¹⁷ Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky

Skrz tento systém by docházelo k anonymní komunikaci s policejním orgánem nebo státním zastupitelstvím.

V § 4 je výslovně stanoveno, že „*Ochranu oznamovateli podle tohoto zákona lze poskytnout, pokud orgán příslušný k přijetí oznámení učiní závěr, že byl spáchán některý z těchto trestných činů: (...).*“ Toto ustanovení dále obsahuje taxativní výčet trestných činů, kterých se oznámení musí týkat. Byly vybrány zejména trestné činy v oblasti finanční kriminality a korupčního charakteru, dále trestné činy v oblasti veřejných zakázek, legalizace výnosů z trestné činnosti. Mimo to je ve výčtu zahrnut i trestný čin ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty podle § 156 trestního zákoníku, trestný čin znásilnění podle § 185 trestního zákoníku, trestný čin sexuálního nátlaku podle § 186 trestního zákoníku a trestný čin pohlavního zneužití podle § 187 trestního zákoníku. Pokud se oznámení nebude týkat některého z trestných činů v tomto taxativním výčtu, nelze oznamovateli přiznat ochranu.

Pátý paragraf upravuje procesní postup získání statusu chráněného oznamovatele. Oznamovatel je při nebo po podání trestního oznámení oprávněn požádat státního zástupce o přiznání statusu chráněného oznamovatele. Po obdržení této žádosti státní zástupce vydá bezodkladně předběžné opatření, jímž bude oznamovateli až do rozhodnutí ve věci samé přiznán status chráněného oznamovatele. Státní zástupce poté přizná rozhodnutím ve správním řízení status chráněného oznamovatele, jestliže oznamovatel splňuje podmínky stanovené tímto zákonem, zejména jestliže podal trestní oznámení v dobré víře a není pachatelem, spolupachatelem nebo účastníkem oznámeného trestného činu. V pochybnostech se jednání oznamovatele považuje za jednání v dobré víře, pokud se neprokáže opak.

Šestý paragraf odkazuje na zvláštní zákon, který stanoví, ke kterým právním úkonům ze strany zaměstnavatele vůči chráněnému oznamovateli se vyžaduje předchozí souhlas krajské pobočky Úřadu práce příslušné podle místa činnosti chráněného oznamovatele.

V § 7 - § 9 je řešena otázka náhrady škody a nemajetkové újmy chráněnému oznamovateli. Tu poskytuje Ministerstvo financí.

Druhá část zákona novelizuje jednotlivé výše uvedené zákony, do kterých implementuje jednotlivé způsoby ochrany. Novela zákoníku práce by obsahovala následující prvky ochrany:

- a) zaměstnavatel by nesměl postihovat, znevýhodňovat nebo vystavovat nátlaku zaměstnance na základě skutečnosti, že je oznamovatelem trestného činu,
- b) zaměstnanec by nemohl být převeden na jinou práci bez jeho souhlasu v době, po kterou by byl uznán chráněným oznamovatelem, pokud k tomu nedá předchozí souhlas krajská pobočka Úřadu práce příslušná podle místa výkonu práce zaměstnance,
- c) zaměstnanci by nesměla být dána výpověď z pracovního poměru v době, po kterou je uznán chráněným oznamovatelem, pokud k tomu nedá předchozí souhlas krajská pobočka Úřadu práce příslušná podle místa výkonu práce zaměstnance,
- d) zaměstnavatel by nesměl okamžitě zrušit pracovní poměr se zaměstnancem v době, po kterou je zaměstnanec uznán chráněným oznamovatelem, pokud k tomu nedá předchozí souhlas krajská pobočka Úřadu práce příslušná podle místa výkonu práce zaměstnance.

Ostatním oznamovatelům tento návrh poskytuje s přihlédnutím ke specifickým jejich činnostem analogicky obdobnou ochranu.

Vláda ve svém stanovisku k tomuto návrhu zákona vyjádřila neutrální postoj¹¹⁸ a upozornila, „že v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2016 předloží vlastní návrh legislativního řešení ochrany oznamovatelů, přičemž řešení problematiky ochrany oznamovatelů vládním návrhem zákona považuje za vhodnější řešení i s ohledem na skutečnost, že úprava ochrany oznamovatelů bude v převážné míře úpravou zcela novou a je nezbytné, aby návrh právní regulace této oblasti byl podroben širšímu odbornému a právnímu posouzení všech jejích konsekvencí, které lze garantovat spíše při projednání ve standardní šíři legislativního procesu včetně meziresortního připomínkového řízení.“ Vláda k návrhu Andreje Babiše měla několik zásadních

¹¹⁸ Stanovisko vlády k sněmovnímu tisku č. 799, ze dne 30. května 2016 k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA9N9FLE9>

připomínek, s kterými se lze ztotožnit. Především vláda vytkla zásah do soustavy státního zastupitelství a určení chráněného oznamovatele. Státní zástupce není správní orgán, proto ani úkony které činí, nemají povahu správního aktu. Přiznání statusu chráněného oznamovatele v rámci správního řízení i s možnostmi opravných prostředků může být tedy velmi komplikované. Vláda navíc vyjádřila obavu, že by zaměstnanci mohli účelově podávat trestní oznámení, aby zabránili odůvodněnému rozvázání pracovního poměru. Samotné podmínky pro přiznání statusu chráněného oznamovatele jsou velmi problematické. Oznamovatel musí podat trestní oznámení, aby mu mohla být přiznána ochrana. Není tedy připuštěna jiná forma oznámení. Nadto nesmí být pachatelem, spolupachatelem či účastníkem trestného činu, který oznámil. O tom však může být rozhodnuto až na základě pravomocného rozsudku soudu.

Dalším podstatným nedostatkem předloženého návrhu je skutečnost, že oznámení se mohou týkat pouze taxativně vyjmenovaných trestných činů. Návrh se nezabývá jinými možnostmi, například jednáním, které by mohlo naplňovat znaky skutkových podstat správních deliktů. Přitom sankce za správní delikt mohou pro právnické osoby znamenat mnohem větší postih, než postih trestněprávní.

Návrh v některých případech vyžaduje souhlas Úřadu práce s právním jednáním zaměstnavatele. To podle názoru vlády představuje *„bezprecedentní zásah orgánu veřejné moci do soukromoprávních vztahů ve prospěch malé skupiny zaměstnanců, který by zřejmě byl v rozporu se základními právními zásadami (např. zásady autonomie vůle smluvních stran a že smlouvy mají být splněny; právo činit, co není zákonem zakázáno, a nebýt nucen činit, co zákon neukládá) i s obecnou povahou úpravy zákoníku práce.“*

Návrh zatím neprošel ani prvním čtením v Poslanecké sněmovně. Vzhledem k výše uvedeným nedostatkům se jeho přijetí jeví jako málo pravděpodobné.

5.5.2 Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů

O několik dnů později po Andreji Babišovi předložil ministr Jiří Dienstbier vládě dne 8. června 2016 Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů.¹¹⁹ V tomto dokumentu je definován problém, kterým se Návrh zabývá:

„V ČR stále přetrvává spíše negativní postoj k osobám, které ve veřejném zájmu a za stanovených podmínek učinily hodnověrné oznámení o podezření ze spáchání protiprávní činnosti, o němž se dozví zejména v rámci výkonu svého zaměstnání. Tyto osoby čelí nejen rozporuplným reakcím svého okolí, ale často i postihům pracovněprávního charakteru ze strany zaměstnavatelů. Taková praxe však udržuje ve společnosti spíše obavy před negativními následky jednání, jež je však z hlediska veřejného zájmu více než žádoucí. Česká republika zatím nemá právní úpravu, která y jasně vyjadřovala prospěšnost jednání, kdy zaměstnanec (popřípadě i další osoby) oznamují protiprávní praktiky, odehrávající se na pracovišti.“

Na základě tohoto materiálu má být přijata právní úprava, jejímž cílem je *„zajistit zaměstnancům účinnou ochranu v situacích, kdy se v souvislosti s výkonem svého zaměstnání hodnověrně dozví o jistém protiprávním jednání svého zaměstnavatele, kolegů či jiných subjektů, a to v souvislosti se svěřenými úkoly nebo činnostmi zaměstnavatele, a na takovou skutečnost ve veřejném zájmu upozorní.“*

Návrh celkem uvažuje 4 možné varianty právní úpravy chráněného oznamování. Jako nejvhodnější řešení byla vybrána Varianta 1. Ta spočívá v explicitním zákazu postihů a znevýhodňování oznamovatelů v zaměstnání. Do jednotlivých právních předpisů upravujících pracovní a služební poměry by bylo explicitně zakotveno pravidlo, podle něhož nesmí být oznamovatel v souvislosti s oznámením protiprávního jednání učiněným v dobré víře a nepředstavujícím nepřiměřený zásah do právem chráněných zájmů nijak postihován či znevýhodňován v zaměstnání. Současně by bylo pro řešení příslušných sporů v rámci civilního soudního řízení zavedeno sdílené důkazní

¹¹⁹ Celý text k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA96GM95B>

břemeno (obdobně jako u vymezených případů diskriminace podle antidiskriminačního zákona). Explicitní zákaz postihů a znevýhodňování zaměstnance v souvislosti s podaným oznámením by byl zohledněn i v právní úpravě přestupků a správních deliktů na úseku rovného zacházení se zaměstnanci zavedením odpovídající skutkové podstaty. Varianta 1 by novelizovala celkem 6 právních předpisů, konkrétně zákoník práce, zákon o státní službě, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zákon o vojácích z povolání, občanský soudní řád¹²⁰ a zákon o inspekci práce¹²¹.

Příloha č. 1 Návrhu se velmi detailně na téměř 30 stránkách věnuje alternativám jednotlivých parametrů regulace ochrany oznamovatelů. Konkrétně se jedná o 1) osobní působnost, 2) typy oznamovaného jednání, 3) oznámení, jeho náležitosti a oznamovací mechanismy, 4) ochrana před odvetnými opatřeními, 5) ochrana osoby, jež se měla oznámeného jednání dopustit, 6) odměna oznamovateli.

Paragrafové znění zákona má Jiří Dientsbier předložit do 30. září letošního roku. Vytyčené cíle představují ambiciózní pokus o zakotvení právní úpravy chráněného oznamování do právního řádu České republiky.

¹²⁰ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

¹²¹ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce

6. De lege ferenda doporučení pro legislativní úpravu whistleblowingu v České republice

V předchozí kapitole byl popsán současný stav právní úpravy chráněného oznamování v České republice. Z výše uvedeného lze konstatovat, že současný stav je nedostatečný. To může změnit především zamýšlená úprava ministra Dientsbiera. Za současné nestabilní situace ve vládní koalici však nelze předjímat, jaký bude výsledek tohoto legislativního procesu. Šestá kapitola se pokouší o formulování univerzálního doporučení, jak by měla vypadat právní úprava *whistleblowingu* v České republice.

6.1 Perspektivy právní úpravy whistleblowingu

Dříve než jsou uvažovány jednotlivé prvky právní úpravy chráněného oznamování, je nezbytné, aby zákonodárce zvolil konkrétní konceptuální rámec *whistleblowingu*. K dispozici jsou celkem 4 možnosti¹²²: a) pracovněprávní rámec, b) rámec základních lidských práv a svobod, c) rámec transparentní vlády, d) rámec regulace trhu. Každý z těchto konceptuálních rámců představuje odlišné vnímání *whistleblowingu*, které s sebou nese logicky odlišnou právní úpravu. Nutno však poznamenat, že se jednotlivé konceptuální rámce vzájemně více či méně ovlivňují a žádný z nich se neuplatní čistě samostatně.

¹²² Vaughn, G. R. *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, Edward Elgar Publishing, p. 286 (2012)

a) Pracovněprávní rámec

Tato perspektiva chrání především práva zaměstnance. Typicky je těmto právům poskytována ochrana za účelem dodání odvahy zaměstnanci pro učinění oznámení, které se týká nekalého jednání zaměstnavatele. Velká většina právních úprav chráněného oznamování zvolila právě tuto pracovněprávní perspektivu.¹²³ Právní úprava se může týkat jen zaměstnanců ve veřejném nebo soukromém sektoru. Stejně tak se může jednat o komplexní právní úpravu vztahující se na veřejný i soukromí sektor. Diferenciace úpravy může být založena i na jiných kritériích, např. odvětví průmyslu či podnikání. Tento systém je typický především ve Spojených státech amerických, kde se právní úprava týká např. leteckého odvětví, zdravotnického odvětví, atd.

Základní ideou této perspektivy je potřeba upozornění ve veřejném zájmu na nekalé jednání zaměstnavatele na základě informací, ke kterým má mnohdy přístup pouze zaměstnanec.

V rámci této perspektivy musí být také vyřešena otázka, zda-li je ochrana poskytnuta pouze zaměstnancům v rámci pracovního poměru, nebo také osobám v obdobném postavení.

b) Rámec základních lidských práv a svobod

Právní úprava chráněného oznamování, jež je založena na konceptu základních lidských práv a svobod. V České republice by měla tato koncepce základ v článku 17 Listiny základních práv a svobod. Rámec základních lidských práv a svobod pojímá *whistleblowing* především jako projev práva na svobodu projevu. Vzhledem k výše zmíněné judikatuře Ústavního soudu se nejeví tento model jako vhodný pro zakotvení právní úpravy *whistleblowingu* do právního řádu České republiky.

¹²³ Ibid

c) **Rámec transparentní vlády**

Tento model vnímá *whistleblowing* jako součást práva na informace. Veřejnost má právo na informace o činnosti vlády, což zaručuje možnost vyvození konkrétní politické i právní odpovědnosti. Někdy se také uvádí, že tento koncept vytváří protiváhu pro zneužití státní moci, jelikož stát je vždy ve vztahu k soukromým osobám v silnějším postavení.

Vzhledem k povaze tohoto konceptu by bylo chránění pouze *whistlebloweři* činící oznámení o nekalé činnosti státních orgánů. Přijetí právní úpravy chráněného oznamování pouze na základě tohoto rámce se tedy nejeví jako nejvhodnější varianta řešení.

d) **Rámec regulace trhu**

Rámec regulace trhu se zabývá primárně volným trhem a ekonomickou stabilitou, především z hlediska mezinárodního pohybu kapitálu. Tento model by byl relevantní nejspíše v souvislosti s nedávnou kauzou *Panama Papers*. Právní ochrana oznamovatelů pod tímto rámcem by se nevztahovala pouze na zaměstnance, ale také na ostatní osoby disponujícími relevantními informacemi. Volný trh potřebuje informace, na které se investoři mohou spolehnout. *Whistlebloweři* mnohdy poskytují informace, které jsou podstatné pro rozhodování akcionářů a investorů.

Typickým příkladem právní úpravy, který vychází z tohoto modelu je *Sarbanes-Oxley Act* z roku 2002. V čisté podobě ani tento rámec nepředstavuje nejideálnější koncepci pro právní úpravu *whistleblowingu* v České republice.

Autor považuje za nejvhodnější variantu pracovněprávní rámec chráněného oznamování. Pokud bude právní úprava dostatečně široká a bude zahrnovat co nejširší spektrum zaměstnanců jak z veřejného, tak soukromého sektoru, je velká pravděpodobnost, že oznámení těchto zaměstnanců pokryjí působnost ostatních zbylých koncepčním rámců chráněného oznamování.

6.2 Role historie a kultury při přijetí právní úpravy *whistleblowingu*

Zákonodárce by měl při navrhování právní úpravy chráněného oznamování rovněž reflektovat sociologické aspekty, které představuje především historický vývoj a kultura dané společnosti, v které má být právní úprava *whistleblowingu* přijata. Vnímání *whistleblowingu* je v České republice o mnoho jiné než například vnímání *whistleblowingu* ve Spojených státech amerických. Za tímto faktem stojí právě rozdílnost historického vývoje obou společností a jejich kulturní odlišnosti.

Celý problém lze demonstrovat na příkladu z Francie. Kolaborace mnoha francouzských občanů během německé okupace za druhé světové války, stejně tak kolaborace vichyské vlády s okupující mocností, ovlivňuje negativní vnímání *whistleblowingu* ve Francii, zvláště pak anonymní oznamování.¹²⁴ Z hlediska historického kontextu je to pochopitelné, neboť během druhé světové války docházelo ve Francii k anonymnímu udávání přátel, sousedů. Takováto historická zkušenost se netýká pochopitelně jen Francie. Negativní vnímání anonymního oznamování a udávání bude příznačné pro státy se zkušenostmi s totalitárními formami vlády.

V České republice je prozatím pojem *whistleblowing* vnímán také negativně. Nejčastěji se pojem *whistleblower* dostává do negativních konotací, jako jsou udavač či práskač. Kořeny tohoto vnímání lze spatřovat již v dobách Bachova absolutismu za Rakouska-Uherska. Následovala druhá světová válka, kde také docházelo ke kolaboraci s okupujícím nacistickým Německem a udávání osob okupující moci. O zkušenostech z dob komunistického režimu netřeba hovořit. Výše zmíněný projev senátora Kubery toto vnímání pouze potvrzuje. Přitom je často přehlížen primární cíl *whistleblowingu* a také skutečnost, že to jsou především oznamovatelé, kteří za učiněné oznámení utrpí největší škody. Jejich příběhy se dostanou do povědomí veřejnosti většinou až po skončení celé kauzy, nebo poté, co již utrpěli škodu.

Autor se domnívá, že zákonodárce by měl při přijetí právní úpravy *whistleblowingu* vést širokou veřejnou diskusi, v níž by jasně a srozumitelně vysvětlil principy a cíle právní úpravy chráněného oznamování. Rovněž by měly být průběžně

¹²⁴ Ibid, p. 253

zveřejňovány jednotlivé kauzy *whistleblowerů*. Tím by došlo k alespoň částečnému zmírnění negativního vnímání *whistleblowingu* v České republice.

6.3 Jednotlivá legislativní doporučení

Na současný nedostatečný legislativní stav reaguje i nevládní organizace Oživení, která ve svém dokumentu¹²⁵ velmi správně shrnuje 13 základních principů, na nichž by měla být založena právní úprava chráněného oznamování v České republice:

„1. Právní úprava by měla dopadat na široké spektrum oznamovaných nekalých jednání, která ohrožují nebo poškozují veřejný zájem.

2. Právní úprava by měla zavést širokou definici osoby oznamovatele.

3. Oznamovatel musí mít možnost učinit oznámení externím subjektům (nikoliv v rámci interních mechanismů) určeným zákonem.

4. Oznamovatel nesmí být omezen v možnosti učinit oznámení pouze externím subjektům.

5. Oznamovatel musí mít možnost rozhodnout se, zda oznámení učiní anonymně, neanonymně či důvěrně.

6. Právní úprava by měla zahrnovat požadavky pro nastavení interních mechanismů oznámení.

¹²⁵ Franková, L. Morávek, J. *Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice*. Praha: Oživení, 2015, k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016] zde: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_legislativni_doporuceni_cz_05-1.pdf

7. Oznámení učiněné oznamovatelem musí být řádně prošetřeno vestanovené lhůtě a o jeho průběhu i výsledku musí mít možnost se dozvědět.

8. Posktovaná ochrana by měla dopadat na oznámení učiněná v dobré víře i učiněná v omylu, nikoliv však úmyslně lživá oznámení.

9. Oznamovatel musí být chráněn před širokým spektrem odvetných opatření.

10. Právní úprava by měla zahrnovat nápravná opatření/kompensace odvetných.

11. Právní úprava by měla obsahovat sankce pro osoby uplatňující odvetná opatření.

12. Měl by být zřízen/určen orgán veřejné správy zodpovědný za vyhodnocování, poradenství a osvětu v oblasti ochrany oznamovatelů.

13. Právní úprava mi měla zahrnout prvky ochrany oznamované osoby.“

S přihlédnutím k jednotlivým prvkům chráněného oznamování by se zákonodárce měl zaměřit na následující oblasti: a) osobní působnost, b) oznamované skutečnosti, c) komu se činí oznámení, d) proces vyřízení oznámení, e) ochrana oznamovatele.

a) Osobní působnost

Zákonná úprava chráněného oznamování by se měla vztahovat na zaměstnance ve veřejném i soukromém sektoru. Opačný přístup je praktikován ve Spojených státech amerických, kde existuje několik právních úprav *whistleblowingu* dle jednotlivých sektorů i odvětví. Vzhledem k rozloze a uspořádání České republiky by tento jev byl nežádoucí. Vhodným řešením bude jeden právní předpis obsahující komplexní úpravu dané problematiky.

Osobní působnost by měla být vymezena co možná nejdříve, měla by se vztahovat i na osoby v obdobném postavení zaměstnanců: bývalé zaměstnance, konzultanty, dodavatele, stážisty, dobrovolníky, dočasné pracovníky, uchazeče o zaměstnání, osoby blízké zaměstnanci, osoby poskytující podpůrné informace oznamovateli, apod.¹²⁶

Právní předpis by měl rovněž upravovat osobní motivaci oznamovatele. Ta by měla být učiněna v dobré víře, že oznamované skutečnosti jsou pravdivé. Při posuzování dobré víry by měl být aplikován test rozumného předpokladu, který by se posuzoval z objektivního hlediska s přihlédnutím ke všem skutkovým okolnostem daného případu. Oznámením učiněných na základě zlého úmyslu by neměla být poskytnuta ochrana, naopak by měly být sankcionovány. V této souvislosti by měla být zakotvena presumpce dobré víry oznamovatele.

b) Oznamované skutečnosti

Oznámení by mělo být činěné vždy ve veřejném zájmu. Oznamované skutečnosti by měly být vymezeny spíše obecně. Taxativní výčet v tomto ohledu není žádoucí. Mělo by se jednat o negativní společenské jevy, které v sobě budou zahrnovat protiprávní jednání i ostatní nežádoucí jednání, které porušují nebo ohrožují život, zdraví, svobodu, bezpečnost, životní prostředí a další hodnoty, jejichž ochrana je ve veřejném zájmu. Oživení ve svém dokumentu uvádí příklady takovýchto jednání: „*trestní jednání, porušení zákonné povinnosti, korupční jednání, zneužití pravomoci úřední osoby, ohrožení veřejného zdraví, bezpečí či životního prostředí, nehospodárné nakládání s veřejným majetkem, střet zájmů, podvod, neoprávněné nakládání s prostředky veřejné podpory, atp.*“¹²⁷

¹²⁶ Ibid, s. 9

¹²⁷ Ibid, s. 7

c) Komu se činí oznámení

Zákonná úprava by měla určit konkrétní subjekty, kterým se oznámení činí.

Měla by být zaručena možnost činit interní oznámení v rámci hierarchie instituce. Rovněž by mělo být upraveno i externí oznamování. Nastavení mechanismu oznamování by mělo být takové, aby motivovalo potencionální *whistleblowery* k učinění oznámení primárně interně, zároveň by neměl být dán zákaz učinit oznámení externě, především v případech, kdy na interní oznámení nebylo reagováno, bylo reagováno nedostatečně nebo by interní oznámení nebylo vzhledem ke skutečnostem nebo závažnostem případu účelné.

Měla by být zakotvena možnost učinit oznámení i anonymně. Doporučení vypracované Oživením zmiňuje i tzv. důvěrné oznámení, kdy je totožnost oznamovatele na jeho přání známá pouze příjemci oznámení.¹²⁸

Vhodnou úpravou, která by v tomto směru mohla poskytnout inspiraci, je *Public Interest Disclosure Act*, který představuje trojstupňový systém oznámení. První stupeň by představoval interní oznámení. Druhý stupeň externí oznámení určeným státním orgánům. Třetí stupeň oznámení široké veřejnosti, např. médiím. Zůstává na zvážení zákonodárce, zda-li stanovit na oznamovatele vhodným způsobem rozdílné nároky v každém stupni oznámení. Právní úprava by však neměla užitím jednoho stupně oznámení vylučovat oznámení podle jiných stupňů.

d) Proces vyřízení oznámení

Proces vyřízení oznámení by měl zajistit důkladné a bezodkladné vyšetření oznámení. Oznamovatel by měl být informován o průběhu a výsledku šetření. Měla by mu být dána možnost vstupovat do průběhu šetření, např. navrhováním důkazů. Pokud je na základě oznámení dáno

¹²⁸ Ibid, s. 16

podezření o spáchání trestného činu nebo správního deliktu, měla by být v právní úpravě zakotvena povinnost příjemce oznámení postoupit toto oznámení příslušnému orgánu.

e) Ochrana oznamovatele

Oznamovatelům by měla být poskytnuta dostatečná ochrana před odvetným opatřením. Odvetným opatřením může být zejména:

- i) *pracovní opatření: výpověď; převedení na jinou práci; bezdůvodné snížení mzdy nebo platu; přeložení do jiného místa, změny v povinnostech a odpovědnosti či pracovních podmínkách; ztěžování výkonu práce (např. komplikování pracovní agendy, informační bariéry, neschvalování pracovních cest, přidělení neadekvátní pracovní agendy, zákaz vstupu do zaměstnání, nařízení práce z domova, zrušení e-mailové schránky, omezení vzdělávání, nařízená dovolená, atd.); negativní hodnocení pracovního výkonu; formy (ne)přímého bossingu a mobbingu; všechny zásahy, které představují neodůvodněnou změnu pracoviště či pozice;*
- ii) *osobní opatření: pomluvy; vyhrožování; poškození majetku; fyzické útoky;*
- iii) *trestní/správní opatření: trestní oznámení; disciplinární řízení.¹²⁹*

Ochrana by měla být poskytnuta nejen před přímými odvetnými, ale také před nepřímými odvetnými opatřeními (např. ukončení pracovního poměru manželovi, který pracuje ve stejné instituci jako oznamovatel apod.). Taxativní výčet odvetných opatření je nevhodný.

¹²⁹ Ibid, s. 18

Právní úprava by měla obsahovat explicitní zákaz užití odvetných opatření v souvislosti s učiněným oznámením. Za porušení této právní povinnosti by měla být uložena sankce.

Často je jako důležitý prostředek ochrany oznamovatele zmiňován tzv. princip obráceného důkazního břemene. Na základě tohoto principu musí zaměstnavatel jednoznačně a nepochybně prokázat, že opatření nebyla přijata na základě učiněného oznámení. V tomto případě se bude vždy zkoumat příčinná souvislost mezi učiněným oznámením a přijatým opatřením.

Výše uvedené Doporučení považuje za klíčové nápravné opatření právní nástroj pro zastavení odvetných opatření, například předběžným opatřením nařízené soudem.¹³⁰ Právní úprava by měla také zahrnovat možnosti zmírnění či eliminace škodlivých následků způsobené oznamovateli, což by představovala náhrada škody a náhrada nemajetkové újmy.

Mimo výše uvedených právních nástrojů lze také uvažovat motivaci k učinění oznámení ve formě finanční odměny. Autor se však domnívá, že tato forma motivace není pro zakotvení v České republice vhodná. Naopak by mohla přispět k posílení negativního vnímání *whistleblowingu*. Kromě komplexní právní úpravy ochrany oznamovatelů bude nezbytné, aby vláda ve spolupráci s neziskovými organizacemi podporovala činnost *whistleblowerů*. Je nezbytné, aby veřejnost byla seznamována s jednotlivými kauzami oznamovatelů a pozitivním přínosem *whistleblowingu*.

¹³⁰ Ibid, s. 21

7. Závěr

Hlavním cílem této diplomové práce bylo přiblížit čtenáři problematiku *whistleblowingu* (chráněného oznamování), jež se v poslední době stává celosvětovým fenoménem. Rovněž si autor vytyčil za cíl stanovit základní legislativní doporučení pro právní úpravu *whistleblowingu* v České republice.

Jak je patrné z první kapitoly, jednotná definice pojmu *whistleblowing* neexistuje. Při definování tohoto pojmu musíme vždy vycházet z konkrétní právní úpravy, z koncepčního rámce, který zákonodárce zvolil a také z kulturních, historických a sociálních podmínek dané společnosti. Přesto však lze shrnout, že *whistleblowing* jako fenomén poskytuje právní ochranu osobám, které ve veřejném zájmu učinily prohlášení upozorňující na negativní jevy ve společnosti. Z toho vyplývají i jednotlivé prvky *whistleblowingu*, které budou společné pro všechny právní úpravy. Lze je shrnout do pěti skupin: 1) určení oznamovatele a definování jeho práv a povinností, 2) definování předmětu chráněného oznámení, 3) definování postupu oznámení a jeho následného prošetření, 4) určení subjektu, kterému se oznámení činí, a který se jím zabývá, 5) práva subjektu dotčeného oznámením.

Z historického exkurzu vyplývá jednoznačný závěr, že *whistleblowing* vzniknul v zemích s anglo-saskou právní kulturou. Chráněné oznamování se v omezené podobě vyskytovalo již před několika staletími. První moderní úprava *whistleblowingu*, tak jak jej vnímáme dnes, byla přijata v roce 1978 ve Spojených státech amerických. Stalo se tak po masivním skandálu, dnes známého jako *Watergate*, který odhalil zneužívání moci v nejvyšších patrech exekutivy. Není až tak překvapivé, že klíčovou roli zde sehrál jeden z nejznámějších amerických *whistleblowerů*. Americká praxe nám ukazuje, jak důležité je seznamovat veřejnost s příběhy *whistleblowerů*, podporovat a oceňovat jejich činnost. Jejich přínos pro společnost je nesporný. Anglo-saské právní kultury přinášejí také specifické instituty chráněného oznamování. Jedná se o *qui tam* žaloby a motivace k učinění oznámení ve formě finančních odměn. Ani jeden z těchto institutů není typický pro kontinentální právní kulturu.

Fenoménu *whistleblowingu* se dostal i do pozornosti na mezinárodním poli. Zabývají se jím mezinárodní organizace, jako jsou Organizace spojených národů či

především Rada Evropy, ale i řada dalších. Rovněž se chráněným oznamováním v kontextu základních lidských práv a svobod zabývá i Evropský soud pro lidská práva. Přesto však nejsou závazky na mezinárodní úrovni právním nástrojem, který by poskytoval dostatečnou ochranu oznamovatelů na úrovni národní.

Autor rovněž přiblížil čtenáři neúspěšné pokusy o legislativní zakotvení *whistleblowingu* do právního řádu České republiky. U návrhu vlády Petra Nečase byl hlavním důvodem neúspěchu nejspíše pád jeho vlády v červnu roku 2013. U návrhu senátora Libora Michálka a dalších senátorů stojí za neúspěchem především negativní vnímání fenoménu *whistleblowingu* napříč českou společností včetně některých zákonodárců.

Z analýzy současného právního stavu chráněného oznamování v České republice vyplývá, že tento stav ochrany *whistleblowerů* je nedostatečný. Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, se vztahuje pouze na úzkou skupinu potencionálních oznamovatelů ve veřejném sektoru. Navíc bylo toto nařízení podrobena četné kritice. Vyhlídky do budoucna jsou však více optimistické. Současná vláda České republiky se zavázala v koaliční smlouvě k přijetí legislativního řešení ochrany oznamovatelů. Tento závazek vyplývá i z vládní koncepce boje proti korupci na léta 2015 až 2017. Ke dni odevzdání této diplomové práce byl v Poslanecké sněmovně připraven k prvnímu čtení poslanecký návrh Andreje Babiše. Jeho zamýšlená úprava však budí jisté rozpaky. Na podzim roku 2016 má předložit ministr Jiří Dienstbier vládě paragrafové znění svého návrhu zákona na ochranu oznamovatelů.

Vnímání *whistleblowingu* je v České republice spíše negativní. Při přijetí právní úpravy do českého právního řádu by měla být vedena široká veřejná diskuze, která by vysvětlila podstatu, hlavní cíle a přínosy chráněného oznamování. Vedle toho jsou již formulovány obecné principy, které lze doporučit při legislativním zakotvení *whistleblowingu*. Za současné situace je šance, že i Česká republika bude mít v roce 2017 svou komplexní právní úpravu ochrany oznamovatelů.

Seznam použité literatury a zdrojů

Monografie:

Abel, E. *Leaking: Who does it? Who benefits? At what costs?* Priority Press (1987)

Bělina, M., Drápal, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2015.

Black, H. C. *Blackův právní slovník*, 6. vydání, Victoria Publishing, a.s., Praha, 1993, 2. svazek.

Boese, T. J. *Civil False Claim Act and Qui Tam Actions*, Wolters Kluwer Law & Business (4th ed. 2011)

Calland, R. and Dehn, G. *Whistleblowing Around The World, Law, Culture & Practise*, Cape Town: ODAC a PCaW (2004)

Císařová, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice.* Praha: Transparency International, 2009

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

Helmer, B. J. *False Claim Act: Whistleblower Litigation*, Bloomberg BNA (5th ed. 2007)

Johnson, A. R. *Whistle-blowing: When it works – and why*, Lynne Rienner Publishers (2003)

Kendrick, O. *The My Lai Massacre in American History and Memory*, Manchester University Press (2006)

Kohn, M. S. *The Whistleblower's Handbook*, Lyons Press (2011)

Lewis, D. *Introduction*, in *A Global Approach To Public Interest Disclosure: What Can We Learn From Existing Whistleblowing Legislation And Research?* Edward Elgar Publishing (David Lewis ed., 2010)

Trent, A. *The Forgotten Hero of My Lai: The Hugh Thompson Story*, Acadian House Publishing (1999)

Vaughn, G. R. *The Successes and Failures of Whistleblowers Laws*, Edward Elgar Publishing (2012)

Zimbardo, G. P. *The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil*, Random House Publishing Group (2007)

Odborné články:

Ashton, J. *15 years of whistleblowing protection under the Public Interest Disclosure Act 1998: are we still shooting the messenger*, *Industrial Law Journal* (2015)

Bucy, H. P. *Moral Messengers: Delegating Prosecutorial Power*, 59 *SMU L. Rev.* 321 (2006)

Bucy, H. P. *Private Justice*, 76 *S. Cal. L. Rev.* 1 (2002)

Callahan, S. E. and Dworkin, M. T. *Do Good and Get Rich: Financial Incentives for Whistleblowing and the False Claims Act*, 37 *Vill. L. Rev.* 273 (1992)

Dworkin, T. M. and Baucus, M.S. *Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes*, *Journal of Business Ethics*, Vol. 17, No. 12 (1998)

Feldman, Y. and Lobel, O. *The Incentive Matrix: The Comparative Effectiveness of Reward, Liabilities, Duties and Protection for Reporting Illegality*, 88 *Tex. L. Rev.* (2010)

Ferziger, J. M. and Currel, C. D. *Snitching for Dollars: The Economic and Public Policy of Federal Civil Bounty Provisions*, 99 Unit. Ill. L. Rev. (1999)

Jubb, B. P. *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, Journal of Business Ethics, Volume 21 (1999)

Kovacic, F. W. *Whistleblowing Bounty Lawsuits as Monitoring Devices in Government Contracting*, 29 Loy. L. A. L. Rev. 1799 (1996)

Lewis, D. *Ten Years of Public Interest Disclosure Act 1998 claims: what can we learn from the statistics and recent research?* Industrial Law Journal (2010)

Lewis, D. *Ten Years of Public Interest Disclosure Legislation in the UK: Are Whistleblowers Adequately Protected?* Journal of Business Ethics, vol. 82, no. 2 (2008)

Mesmer-Magnus and Viswesvaran. *Whistleblowing in Organisations: An Examination of Correlates of Whistleblowing, Intentions, Actuins and Relation*, Journal of Business and Ethics, Volume 62 (2005)

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

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

Pichrt, J., Morávek, J., Whistleblowing. Právo pro podnikání a zaměstnání, sv. č. 7-8, 2009

Rongine, M. Nicholas, *Toward a Coherent Legal Response to the Public Policy Dilemma Posed by Whistleblowing*, American Business Law Journal, Vol. 23, Iss. 2 (1985)

Scheu, H. Ch., Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv in PICHRT, J. (ed.) Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013

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

Judikatura:

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

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

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

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

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

Internetové zdroje:

Banisar, D. *Whistleblowing, International Standards and Developments*, UNAM, Ciudad de Mexico, p. 4 (2006) [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/investigaciones/banisar_paper.pdf

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů nekalé nebo protiprávní činnosti [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: <http://www.cz10.cz/wp-content/uploads/2015/09/Ochrana-oznamovatel%C5%AF.pdf>

Důvodová zpráva k Občanskoprávní úmluvě proti korupci [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce45>

Důvodová zpráva k Trestněprávní úmluvě proti korupci k dispozici [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde:

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

Evropská úmluva o ochraně lidských práv [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

Koaliční smlouva mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013 – 2017 [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici_smlouva.pdf

Listina základních práv Evropské unie [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0391.01.CES&toc=OJ:C:2012:326:TOC

Mechanismus České národní banky oznamování porušení (whistleblowing) [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: https://www.cnb.cz/cs/dohled_financi_trh/whistleblowing.html

Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů ze dne 8. června 2016 [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA96GM95B>

Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů z roku 2012 [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/3a---navrh-vecneho-zameru-ze-dne-9--rijna-2012.pdf

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

Senátní tisk č. 137, deváté funkční období 2012 – 2014 [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3375

Senátní tisk č. 187, deváté funkční období 2012 – 2014 [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3425

Sněmovní tisk č. 799/0, 7. volební období [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=799&CT1=0#prilohy>

Stanovisko vlády k sněmovnímu tisku č. 799, ze dne 30. května 2016 [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA9N9FLE9>

Statistika Ministerstva spravedlnosti Spojených států amerických týkající se qui tam žalob [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: <http://taf.org/FCA-stats-2010.pdf>

Stenozáznam z 1. dne 14. schůze Senátu, 9. funkční období [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=70169>

Rezoluce Rady Evropy č. 1729 z roku 2010 [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

Transparency International. *Recommended draft principles for whistleblowing legislation* (2009). [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017i [online] [Cit. 29.6.2016], k dispozici zde: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

Použité právní předpisy:

Ústava České republiky

Listina základních práv a svobod

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

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

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

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

Zakon č. 128/2014, o zaštití uzbunjivača

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách

Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrových družstev

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ostatní zdroje:

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

House of Representatives. Report. No. 99-660, p. 23 (1986)

Připomínky Pracovní komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo I – Správní právo č. 1 k Návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 9. června 2015

Připomínky Pracovní komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo III – Pracovní právo k Návrhu nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu ze dne 9. června 2015

Naughton, M. J. *Nixon Says a President Can Order Illegal Actions Against Dissidents*, New York Times (May 19, 1977)

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

The Whistleblowers: A Report on Federal Employees Who Disclose Acts of Government Waste, Abuse, and Corruption for the Senate Comm. on Gov't Affairs, 95th Cong. 2d Sess (1978)

Shrnutí

Tématem této diplomové práce je fenomén *whistleblowingu*, jež se v poslední době stává čím dál tím více diskutovaným. Práce obsahuje 7 kapitol, v kterých autor popisuje čtenáři problematiku *whistleblowingu* v teoretické, i praktické rovině.

Důraz je kladen především na definování pojmu *whistleblowing*, jeho historický vývoj a zkoumání kořenů první moderní právní úpravy *whistleblowingu*, která byla v roce 1978 přijata ve Spojených státech amerických. Práce ukazuje rovněž i některá specifika právních úprav v zemích s anglo-saskou právní kulturou. V druhé polovině práce se autor věnuje mezinárodním závazkům České republiky v oblasti chráněného oznamování. Rovněž je zmíněna i relevantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Velká část práce je věnována popisu stavu současné právní úpravy *whistleblowingu* v České republice, která je považována za nedostatečnou.

V závěru práce navrhuje autor *de lege ferenda* legislativní doporučení, jakým směrem by se měla ubírat budoucí právní úprava *whistleblowingu* v České republice.

Summary

The theme of this diploma thesis is the phenomenon of *whistleblowing*, which has recently become increasingly discussed. The thesis contains seven chapters, in which the author describes the issue of *whistleblowing* both in theoretical and practical level.

Emphasis is placed on defining the concept of *whistleblowing*, its historical development and exploration of the roots of the first modern whistleblower legislation, which was adopted in 1978 in the United States. The thesis also shows some specifics of *whistleblower* legislation in countries with Anglo-Saxon legal culture. In the second half, the author deals with the international commitments of the Czech Republic in the area of *whistleblowing*. It is also mentioned relevant case law of the European Court of Human Rights. Big part of the thesis is devoted to describing the state of the current *whistleblowing* legislation in the Czech Republic, which is considered to be greatly insufficient.

In conclusion, the author suggests *de lege ferenda* legislative recommendations for future *whistleblowing* legislation in the Czech Republic.

NÁZEV PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE

Whistleblowing – Protection of Whistleblowers

KLÍČOVÁ SLOVA

Whistleblowing, Ochrana, Oznamovatel

KEY WORDS

Whistleblowing, Protection, Whistleblower