

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra veřejného práva

Ochrana oznamovatelů

Bakalářská práce

Whistleblowing

Bachelor thesis

Vedoucí práce

Mgr. et. Mgr. Bohumil Peterka

Autor práce

Zbyněk Reitspies

Praha

2024

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem,
které jsem vypracoval samostatně.

Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal,
v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu literatury.

V Praze, dne 14. 3. 2023

Zbyněk Reitspies

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval Mgr. et Mgr. Bohumilu Peterkovi za pomoc, rady s vedením práce. Odborné připomínky a konzultace mi byly velice nápomocny při zpracování této bakalářské práce. Dále bych chtěl poděkovat rodině a přítelkyni za podporu, čas a trpělivost, jakou jsem dostal během psaní této práce a komplikací s tím spojených.

Anotace

Předkládaná práce se zabývá aktuální problematikou ochrany oznamovatelů ve smyslu zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, ve znění pozdějších předpisů, kteří jsou běžně označováni coby whistlebloweri. Podrobně jsou analyzovány jednotlivé zásadní *instituty zákona*, přičemž následně jsou též předloženy návrhy *de lege ferenda*. V této bakalářské práci věnována pozornost whistleblowingu obecně. Je zde rozvedena současná právní úprava, která je stále čerstvá a přímé dopady je zatím složité sledovat. Praktická část je práce doplněna o analýzy vnímání oznamovatelů ze strany společnosti, a to zejména i s přihlédnutím k historickým souvislostem na území České republiky.

Annotation

The presented work deals with the current issue of the protection of whistleblowers in the sense of Act No. 171/2023 Coll., on the protection of whistleblowers, as amended, who are commonly referred to as whistleblowers. Individual fundamental institutes of the law are analyzed in detail, while subsequently proposals *de lege ferenda* are also presented. At the same time, attention is paid to whistleblowing in general, including an analysis of their perception by society, even taking into account the historical context in the territory of the Czech Republic.

Klíčová slova

Whistleblowing, ochrana oznamovatelů, diskriminace na pracovišti, pracovní poměr, ministerstvo spravedlnosti

Keywords

Whistleblowing, Whistleblower Protection, Workplace Discrimination, Employment, Department of Justice

Seznam zkratk

KrZ	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
Směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937.
SprŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
TOPO	Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
TrZ	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva svobod	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ZoOPČ SR	Zákon č. 54/2019 Z. z., o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů
ZoOUS	Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti
ZoOO	Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, ve znění pozdějších předpisů
ZPr	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
DZ	Důvodová zpráva

Obsah	
Úvod	7
Teoretická část.....	9
1 Základní pojmy	9
1.1 Definování a společenská potřebnost whistleblowingu	9
2 Historie snah o právní úpravu whistleblowingu v ČR	11
3 Recentní právní úprava whistleblowingu.....	16
Praktická část.....	22
4 Zákon č. 171/2023 Sb. v praxi	22
4.1 Předmět úpravy	22
4.2 Oznámení	23
4.3 Odvetná opatření.....	35
4.4 Ochrana oznamovatele	42
4.5 Další instituty	45
4.5.1 Povinný subjekt	45
4.5.2 Příslušná osoba.....	46
4.5.3 Ministerstvo spravedlnosti.....	49
4.5.4 Pověřený zaměstnanec u ministerstva	49
4.5.5 Komparace postupu pověřeného zaměstnance a pověřené osoby	50
5 Ochrana oznamovatele na realistickém příkladu	55
6 Návrhy <i>de lege ferenda</i>	61
Závěr.....	64
Zdroje	66

Úvod

Pojmy whistleblower a whistleblowing jsou již delší dobu nemálo frekventované, a rozhodně právem. Ač „*první profesí, která byla označena jako "whistle blowers", byli američtí policisté, kteří pískali na píšťalku, aby upozornili na nekalé jednání,*“¹ postupem času to získalo poněkud jiný význam. Ti, kteří v současnosti konají coby whistlebloweři, a tedy „provádějí“ whistleblowing, se totiž jako „*stávající nebo bývalí zaměstnanci nějaké organizace upozorňují na nekalé praktiky na pracovišti a obracejí se na instituce nebo orgány, které mohou oznamovanou skutečnost, zpravidla ohrožující veřejnost a jdoucí proti veřejnému zájmu, prověřit a případně zakročit.*“²

Pozitiva whistleblowingu, respektive oznamování, spočívají nejen v odhalení nekalých praktik, ale také ve zlepšení firemní kultury a posílení důvěry veřejnosti. Klade důraz na etické chování a dokazuje, že odpovědné podnikání je klíčem k udržitelnému rozvoji společnosti.

Whistleblowing je základním kamenem transparentního a odpovědného fungování společnosti. Tato praxe umožňuje jednotlivcům odhalovat neetické či nezákonné praktiky ve společnost či orgánech veřejné moci. Whistlebloweři, přestože hrají nezastupitelnou roli v odhalování korupce a nepoctivosti, jsou však mnohdy vystaveni riziku odvetného jednání, a to je pochopitelně nežádoucí.

Důvěrnost a ochrana whistleblowerů (kteří budou v této práci běžně označováni jako *oznamovatelé*) jsou nepochybně základními pilíři úspěšné whistleblowingové politiky.

¹ MARTIN, G. *The meaning and origin of the expression: Whistle-blower*. Online. The Phrase Finder. 2017. Dostupné z: https://www.phrases.org.uk/meanings/whistle-blower.html?utm_content=cmp-true. [cit. 2024-01-11].

² CÍSAŘOVÁ, E. Úvod do problematiky whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. In: CÍSAŘOVÁ, E. (ed.). *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009, s. 7-26. ISBN 978-80-87123-11-9, s. 7.

Pro vytvoření předpokladu oznamování je potřeba vytvořit mechanismy, které zajistí bezpečné hlášení a zabraňují možnému postihu. Bez podobných opatření by mohli jednotlivci váhat sdílet důležité informace, jež by mohlo mít vážné následky pro celou společnost. Zejména je to evidentní v případech osob, které jsou stále např. v zaměstnaneckém poměru vůči subjektu, ohledně něhož oznámily zaznamenaná pochybení: lze si jistě představit celou řadu agresivního či šikanózního jednání vůči nim v reakci na jejich činnost.

Jelikož je whistleblowing nezbytným nástrojem pro udržení integrity společností a organizací, je nezbytné zajistit, aby tito odvážlivci, kteří odhalují pravdu, byli spravedlivě a dostatečně chráněni, aby se mohli podílet na vytváření lepší a etičtější společnosti.

V úvodní části práce, budou stručně popsány základní termíny problematiky, včetně historie snah o právní úpravu whistleblowingu v České republice. V praktické části bude analyzována recentní tuzemská právní úprava whistleblowingu, tedy zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, ve znění pozdějších předpisů. Velmi významná pozornost bude v rámci toho věnována ochraně oznamovatele proti potenciálním odvetným opatřením, vyvolaným učiněním oznámení z jeho strany. To bude posléze zkoumáno též na realistickém příkladu.

Nedílnou součástí práce jsou též návrhy *de lege ferenda*.

Využito bude zejména metod deskriptivní a analytické.

Cílem práce je zjištění toho, zda je ochrana oznamovatelů v České republice na dostatečné úrovni, a zda tedy představuje relevantní podklad pro to, aby se oznamovatelé nemuseli obávat následků, směřovaných vůči nim v případě, kdy upozorní na nepravosti.

Teoretická část

1 Základní pojmy

1.1 Definování a společenská potřebnost whistleblowingu

Zcela úvodem je nezbytný alespoň stručný náhled do problematiky whistleblowingu v zahraničí, neboť právě jím se uvedené inspirovalo a inspiruje i v České republice. Základní premisu v tomto ohledu představuje skutečnost, že *„v soukromém i veřejném sektoru dochází každý den k rozhodnutím, která ovlivňují naše zdraví, bezpečnost, životní prostředí, ekonomické zájmy nebo naše občanská a jiná práva. Ne vždy je rozhodováno s nejlepším vědomím a svědomím. Vlivem neznalosti, neodpovědnosti, lenosti nebo korupce dochází k celé řadě špatných rozhodnutí, jejichž důsledkem jsou nehody, škody na zdraví a životním prostředí nebo zpronevěra veřejných prostředků. Zaměstnanci bývají zpravidla první, kdo se o těchto špatných rozhodnutích dozví, a mohou na ně upozornit.“*³

Domnívám se, že lze za vhodnou definici whistleblowingu využít tu, již umiňuje *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*, jež v roce 2012 předložila Karolina Peake:⁴ *„Whistleblowing je nástroj pro prevenci a odhalování protiprávního jednání, včetně korupce a podvodů, jehož smyslem je zabránit negativním důsledkům tohoto jednání.*

V řadě států se při vymezení jednání, proti němuž whistleblowing směřuje, dokonce používá pojem nejširší - „nekalé jednání“. Toto jednání je z pohledu České republiky možné definovat jako jednání v rozporu s dobrými mravy, které je způsobilé přivodit újmu a nastolit protiprávní stav. Tato definice je zjevně nejširší možná definice oznámení jednání v rámci whistleblowingu.

³ CÍSAŘOVÁ, E. Úvod do problematiky whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. In: CÍSAŘOVÁ, E. (ed.). *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009, s. 7-26. ISBN 978-80-87123-11-9, s. 7.

⁴ Přičemž tento návrh bude níže podrobněji popsán a analyzován. Pozn. aut.

Mezi nejobecnější definici patří pojetí Mezinárodní organizace práce, která za whistleblowing považuje oznámení zaměstnance o nelegálních, neregulérních, nebezpečných nebo neetických praktikách zaměstnavatele.⁵

Jedná se tedy o „situace, kdy obvykle zaměstnanci upozorní na ilegální či neetické jednání svého zaměstnavatele, nebo na pracovišti obecně, přičemž toto oznámení je učiněno příslušným úřadům, které mají pravomoc takové jednání postihovat.“⁶

⁵ Materiál. *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*. Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. ODok Portál. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-01-11]

⁶ VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., SVEŘEPOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář*. Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-807-4009-402, s. 2.

2 Historie snah o právní úpravu whistleblowingu v ČR

Problematika whistleblowingu jako takového v českém prostředí není nová. Jak je zmíněno již o stránku výše, v roce 2012 **předložila Karolína Peake**,⁷ místopředsedkyně vlády, předsedkyně Legislativní rady vlády a předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*⁸. V tomto Návrhu je předně konstatováno, že „v českém právním řádu není pojem whistleblowing explicitně definován. Logickým důsledkem absence této přímé definice je nejednotnost v chápání tohoto pojmu. Tato skutečnost se odráží v roztříštěnosti právní úpravy a v obtížnosti získávání relevantních údajů o praktickém využívání tohoto nástroje. Jediný právní předpis, v němž je whistleblowing přímo zmíněn, je novela vyhlášky České národní banky o pravidlech obezřetného podnikání, která byla přijata při transpozici evropské směrnice související s regulačními reformami finančního trhu. V tomto předpise je whistleblowing označován jako mechanismus sdělování významných obav zaměstnanců ohledně funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému mimo běžné informační toky, dostupný pro všechny zaměstnance, přičemž v případě využití mají zaměstnanci právo na zachování důvěrnosti. V rámci mezinárodních institucí se jedná o mechanismus dlouhodobě podporovaný.“⁹

Je třeba konstatovat, že tento návrh byl zamýšlen tak, že nemělo jít o zcela nový, speciální zákon, který by danou problematiku komplexně upravoval. Dle návrhu měl být změněn zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), jakož i další související zákony.

⁷ Průvodní dopis. *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*. Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. ODok Portál. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-01-11], s. 1.

⁸ Materiál. *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*. Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. ODok Portál. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-01-11].

⁹ Materiál. *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*. Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. ODok Portál. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-01-11], s. 4, 5.

Konkrétně se mělo jednat o změny zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, zákona č. 361/2003Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Systematika tehdy navrhované právní úpravy se tedy evidentně zásadně liší od té současně platné a účinné. Záměrem předkladatelky bylo „*vytvoření takových podmínek, aby zaměstnanci veřejného sektoru nebo soukromého subjektu měli možnost upozornit na trestněprávní jednání prostřednictvím orgánů činných v trestním řízení, a to s vidinou určité ochrany (tedy ochrany právní, že mu toto oznámení nesmí být na škodu a na újmu). Podání trestního oznámení či podnětu na policii při podezření z trestné činnosti kolegy či nadřízeného představuje pro mnohé osoby, s ohledem na případnou hrozbu represe ze strany nadřízených nebo kolegů, příliš náročný krok, a to zejména po stránce psychické. Nevyzpytatelnost reakce nadřízeného zabraňuje oznamovateli, aby věc projednal primárně přímo s nadřízeným, stejně tak jako oznamovatelova důvodná obava, že jeho identita bude odhalena, aniž by bylo trestněprávní jednání vyšetřeno, případně aby byl potrestán konkrétní pachatel, proto je žádoucí vytvoření výše uvedených podmínek.*“¹⁰

Cílem tedy mělo být upravení oznamování trestněprávního jednání, jakož i přesné vymezení předmětu právní úpravy a ovšem zavedení účinné ochrany oznamovatelů trestněprávního jednání do našeho právního řádu.¹¹

Smysl navrhované úpravy spočíval v tom, že měly být stanoveny takové prvky, které by mohly navazovat na oznámení trestné činnosti, které by byly z hlediska antidiskriminačního zákona diskriminační. Oznamovateli by tedy nesmělo být oznámení trestné činnosti, jež zjistil během jeho pracovního vztahu, nebo služebního poměru v žádném případě na újmu.

¹⁰ Materiál. *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*. Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. ODok Portál. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-01-11], s. 24.

¹¹ Tamtéž, s. 15.

Důkazní břemeno by tedy bylo v souladu s antidiskriminačním zákonem obrácené; taktéž by se oznamovatel mohl u soudu domáhat, aby bylo od diskriminace upuštěno, aby byly následky diskriminačního zásahu odstraněny a aby mu bylo poskytnuto přiměřené zadostiučinění.

Taktéž by pak soud měl možnost, aby náhradu škody pro oznamovatele zvýšil (příčemž by se jednalo o případy náhrady nemajetkové újmy, kupř. když by byla např. snížena dobrá pověst, či nebo důstojnost oznamovatele, nebo její vážnost ve společnosti).¹²

Samotný návrh zákona již nebyl vůbec projednán, neboť byla sestavena nová vláda.¹³

Velmi stručná úprava zákona o whistleblowingu byla coby senátní návrh zákona předložena v roce 2013 ze strany senátorů, a to **Libora Michálka**, Aleny Dernerové, Zdeňka Brože, Marty Bayerové, Evy Sykové a Petra Šilara. Označen byl jako *Návrh senátního návrhu zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů*.

Tento návrh striktně vymezoval základní relevantní pojmy, mj. to, co se rozumí jednáním, které je zásadním rozporu s veřejným zájmem, co se rozumí oznámením a kdo je oznamovatel (a to v návaznosti na to, kdo je jeho zaměstnavatelem (velmi zjednodušeně lze říci, že jednalo o subjekty z veřejné správy a též významní dodavatelé pro takové subjekty, ale i zaměstnavatele v odvětví zdravotnictví, potravinářství, stavebnictví nebo dopravy). Tito zaměstnavatelé měli taktéž povinně určit osoby, jemuž je možno oznámení podat.

¹² Materiál. *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*. Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. ODok Portál. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-01-11], s. 25.

¹³ FIALOVÁ, E. *Whistleblowing a právní úprava whistleblowingu*. Diplomová práce, vedoucí JUDr. Petr Podrazil, Ph.D. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2019. Dostupné také z: <https://theses.cz/id/ie6aj7/>, s. 33.

Oznamovatel se musel povinně obracet na tyto „interní“ osoby. Pokud by tak nejednal a rovnou se obrátil na příslušný správní orgán nevztahovala by se na něj ochrana (beztrestně tak mohl učinit jen když by jej v zákonné lhůtě zaměstnavatel nevyrozuměl, nebo když by oznámené nepovažoval za závažné; také pak tehdy, když by se neoznámením mohl dopustit trestného činu).

Za zajímavé, však ne zrovna praktické považuji to, že v případě nějakého postihu či nátlaku by se oznamovatel měl obrátit na Veřejného ochránce práv. V případě hrozícího nebezpečí z prodlení, jež by mohlo mít mít za následek poškození zdraví osob, znečištění životního prostředí nebo škodu převyšující částku 5.000.000 Kč, by taktéž oznamovatel mohl spolu s oznámením Veřejnému ochránci práv věc ihned zveřejnit. Dle mne velice nedostatečně byla řešena ochrana oznamovatele: při naplnění podmínek navrhovaného zákona byl chráněn před skončením pracovního poměru, jakož i před odvoláním z funkce. Taktéž mělo platit, že když je proti oznamovateli v souvislosti se zveřejněním zmíněných skutečností vedeno řízení o náhradu majetkové či nemajetkové újmy, nebylo by možno žalobci takovou náhradu přiznat.¹⁴

Tento návrh byl Senátem zmítnut.¹⁵

¹⁴ SENÁT PARLAMENTU ČR. *Návrh senátního návrhu zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů: Senátní tisk č. 187.* Praha, 2013. Dostupné také z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/psssenat/original/70010/58803>.

¹⁵ 348. USNESENÍ SENÁTU ze 14. schůze, konané dne 9. října 2013 k návrhu senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů /senátní tisk č. 187/. Online. Senát.cz. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/psssenat/original/70201/58966>. [cit. 2024-02-25].

Další iniciativa vyšla v roce 2018 od **ministra Dienstbiera**, přičemž jeho návrh opět šel cestou změn „dotčených“ zákonů, nikoliv cestou vzniku právního předpisu speciálního. Jeho návrh však byl kritizován coby nedostatečný a nekomplexní, a nebyl přijat.¹⁶

Taktéž v roce 2016 předložil svůj návrh právní úpravy whistleblowingu i **poslanec Andrej Babiš**, a to spolu s tehdejším ministrem spravedlnosti Robertem Pelikánem. Jednalo se o úpravu ve zvláštním zákoně, přičemž ochrana se měla vztahovat na striktně vymezené trestné činy (např. ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty, dotační podvod, ale např. i znásilnění). Oznamovatelem mohl být každá osoba v pracovním nebo služebním poměru, přičemž o jeho ochraně měl rozhodovat na žádost státní zástupce. Ochrana spočívala jednak v tom, že k některým úkonům ze strany zaměstnavatele měl být vyžadován souhlas místně příslušné krajské pobočky Úřadu práce, jakož i v poskytnutí náhrady za ztrátu příjmu a náhrady za nemajetkovou újmu, pokud k ní došlo v souvislosti se skončením pracovního, nebo třeba služebního poměru chráněného oznamovatele. Nejvyšší státní zastupitelství mělo spravovat informační systém, do něhož by bylo možno zadávat příslušná oznámení (a také dále např. s Policií ČR v této věci komunikovat), a to i za utajení totožnosti oznamovatele. Za vhodné lze dle mne považovat to, že u oznamovatele je předpokládána dobrá víra ohledně jeho oznámení, a to a pokud by se neprokázal opak.¹⁷

Projednávání tohoto návrhu zákona, jež dle mne skýtal potenciál, bylo ukončeno s koncem volebního období.¹⁸

¹⁶ FIALOVÁ, E. *Whistleblowing a právní úprava whistleblowingu*. Diplomová práce, vedoucí JUDr. Petr Podrazil, Ph.D. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2019. Dostupné také z: <https://theses.cz/id/ie6aj7/>, s. 34-37.

¹⁷ *N á v r h ZÁKON ze dne ... 2016 o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů*. Online. Psp.cz. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=126454>. [cit. 2024-02-25].

¹⁸ *Sněmovní tisk 799 N.z. o ochraně oznamovatelů trestných činů*. Online. Psp.cz. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=799>. [cit. 2024-02-25].

3 Recentní právní úprava whistleblowingu

Aktuálně je whistleblowing, resp. přesněji ochrana whistleblowerů, tedy oznamovatelů, upravena zákonem č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „ZoOO“, nebo „zákon o ochraně oznamovatelů“). Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1.8.2023.

Nezbytné je konstatovat, že tento zákon do českého právního řádu transponuje Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále též jen „Směrnice“).

S ohledem na to, že detailně bude současná právní úprava analyzována v praktické části této práce, mám za to, že přínosné bude zde dojít k tomu, co konkrétně vedlo k předložení návrhu ZoOO, a to konkrétně v jeho současné podobě. V tomto ohledu je nezastupitelná důvodová zpráva k ZoOO (dále i jen „DZ“).

Předně je úvodem DZ formulováno, že co se týče oblastí trestněprávní, přestupkové i civilní jsou oznamovatelé před „odvetou“ ze strany těch, vůči nimž jejich oznámení směřovalo, chráněni. Výslovně je připomenuto, že *„žádná zákonná odvetná opatření za oznámení protiprávního jednání obecně (s výjimkou případů porušení specifických povinností) právní řád neumožňuje. Před odvetnými opatřeními v rámci pracovního či služebního poměru je oznamovatel chráněn zejména obsahem předpisů upravujících příslušný právní vztah,¹⁹ přičemž však dále je poukázáno na skutečnost (tehdy relevantní), že zmíněná opatření „nenabízejí oznamovatelům dostatečně důvěryhodné, důvěrné přístupné kanály, prostřednictvím kterých lze činit oznámení u zaměstnavatele nebo u externí autority, a ani nezajišťují specializovanou poradenskou či právní podporu, kterou před podáním oznámení oznamovatel často potřebuje.*

¹⁹ Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. 2024. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 17.

Osoby, které pracují či vykonávají službu pro určitého zaměstnavatele nebo vykonávají obdobnou činnost, jsou často prvními osobami, které se dozví protiprávním jednání nebo poškození veřejného zájmu uvnitř subjektu, který je zaměstnává nebo s nímž jsou v kontaktu v pracovním kontextu. Jejich aktivita a oznámení jsou tak klíčové při odhalování protiprávních jednání a jejich předcházení. Ze strachu z vyzrazení oznámení, odvetných opatření či nedostatku informací o vhodném postupu však potenciální oznamovatelé raději oznámení mnohdy neučiní.²⁰

Takový stav je ovšem s přihlédnutím k tomu, že mnohá, jistě často i zcela „nechtěná“, resp. náhodná, zjištění (potenciálních) oznamovatelů mohou být velice závažná, nutno považovat za minimálně nežádoucí.

To ostatně není toliko názor omezený na jeden stát, v tomto případě na Českou republiku: v DZ je podrobně zmíněno to, jaké mezinárodněprávní dokumenty ke tvorbě návrhu ZoOO vedly. Jedná se konkrétně o mezinárodní závazky a doporučení, jež vyplývají z Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci, Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy o korupci, dále pak o ty, vyplývající z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, z Úmluvy OSN proti korupci, jakož i dalších aktivit Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj a Rady Evropy – primární je ovšem výše již připomenutá Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.²¹

Coby cíl ZoOO je v DZ uvedeno zavedení chybějících prvků ochrany oznamovatelů do českého právního řádu, tím a transponování Směrnice. Smyslem této ochrany pak má být to, aby byla oznamovatelům poskytnuta záruka, že když stanoveným způsobem oznámí skutečnosti, které nasvědčují tomu, že se někdo dopustil protiprávního jednání, nehrozí mu sankcionování.

²⁰ Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. 2024.

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 17, 18.

²¹ Tamtéž, s. 18.

Pracovníkům v soukromém i veřejném sektoru tak má být umožněno bezpečné podání oznámení, a to v rámci povinně zřizovaných interních, příp. externích mechanismů, a poté jim zajistit ochranu před možnými odvetnými opatřeními (a to jak ze strany zaměstnavatelů, tak i dalších subjektů). Ona opatření pak mají sloužit nikoliv jen k ochraně potenciálních oznamovatelů, ale též k prevenci protiprávního jednání obecně. Zavedením takové ochrany oznamovatelů má být poskytnuta ve smyslu možnosti lépe se domáhat svých práv, jsou-li v souvislosti s jejich oznámením protiprávního jednání narušována. K tomu směřuje posílení procesního postavení oznamovatele v rámci soudního řízení.²²

Dle mého názoru zajímavou zmínkou je to, že předkladatelem, tedy Vládou ČR,²³ je připomínáno to, že předmětnou právní úpravu je nutno „doprovodit informační osvětou mezi občany, která tak podpoří odpovídající interpretaci právní úpravy včetně procesních postupů oznamovatelů, resp. povinných subjektů v případech oznamování protiprávního jednání.“²⁴

K potřebě zmiňované informační osvěty mezi občany považuji za velmi vhodné uvést, že dle publikace Transparency International z roku 2015 v té době jak u laické, tak i odborné veřejnosti „převažoval „silně negativní postoj k samotné představě člověka, který „vynáší informace“. Informátoři, donašeči, práskači, udavači, v lepším případě potíživé nebo bojovníci s větrnými mlýny... Negativně zabarvená označení pro lidi, kteří upozorňují na problémy, svědčí o silné tendenci takovým jednáním spíše opovrhovat. Na straně potenciálních whistleblowerů se povědomí o tomto nelichotivém vnímání jejich úsilí o nápravu nepravostí přidává k obavám z možných postihů a odvetných opatření, takže se mnozí raději rozhodnou mlčet.“²⁵

²² Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. 2024.

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 18.

²³ Sněmovní tisk 352 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. 2024. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=352&O=9>. [cit. 2024-02-25].

²⁴ Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. 2024.

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 18.

²⁵ PAVLIŠOVÁ, R. *Whistleblowing není donašečství: příručka nejen pro oznamovatele*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2014. ISBN 978-80-87123-22, s. 7.

To, zda takový postoj (a ovšem i samotný fakt, nakolik je rozšířený a proč), by ovšem mohlo být tématem zcela samostatné práce: čistě hypoteticky by snad bylo možno usuzovat na určité reziduum z dob mnohdy ne tak vzdálených, kdy podávání informací o spoluobčanech mohlo být skutečně velmi odsouzeníhodné, jelikož mohlo vést (minimálně) k nepříjemným represím vůči „udávaným“, často pak i k zásahům fatálními důsledky. Na mysli mám jak doby vlády komunistické, tak, a zejména, doby okupace Hitlerovým Německem.

Zřejmě se nejedná jen o české specifikum. Magdalena Kun-Buczko z bialostocké univerzity uvádí, že ač anglický význam termínu „whistleblowing“ není spojen s ničím negativním, polský překlad tohoto výrazu, tedy *sygnalista* často pozitivní asociace nevyvolává. Whistleblowing versus udávání jsou však dva typy činností a je důležité porozumět podstatě těchto pojmů: Poláci však ne vždy vnímají správně výraz „whistleblower“. Dále vysvětluje, že *„whistleblowing je v Polsku často považován za zavrženíhodnou činnost a oznamovatelé jsou obvykle označováni jako udavači. Význam slova „whistleblower“ je velmi často pejorativní a v polském jazyce lze pro tento pojem najít mnoho termínů používaných zaměnitelně. Příklady takových slov jsou: práškač, krysa, krtek, spáč, informátor, agent, špión, ucho, kolaborant.²⁶ Žádné z těchto slov nevystihuje skutečnou povahu whistleblowingu. (...) Informátor v tomto duchu jedná ve svém vlastním zájmu pro osobní zisk. Whistleblower oznamuje informace o podezření na nezákonnou nebo neetickou činnost v dobré víře, motivované dobrem jeho pracoviště, zájmem o zájmy organizace nebo o veřejný zájem. Opakovaně bylo zdůrazňováno, že negativní hodnocení whistleblowingu úzce souvisí s mentalitou dané společnosti a že bývalé socialistické společnosti mají větší problém přijmout whistleblowing jako chvályhodnou činnost. V Polsku jsou oznamovatelé nejčastěji spojováni s tajnými spolupracovníky.*

²⁶ LEWICKA-STRZAŁECKA A., Instytucjonalizacja whistleblowingu w firmie jako wyzwanie etyczne, „Diametros” 2014, no. 41, s. 77–98. Cit. dle: KUN-BUCZKO, M. *Poles' Attitudes to the Concept of Whistleblowing. Historical and Present Background*. Białostockie Studia Prawnicze, vol.27, no.4, 2022, s.121-134. Dostupné z: <https://doi.org/10.15290/bsp.2022.27.04.08> [cit. 2024-02-04], s. 122.

To, že jsou u whistleblowingu asociace s udavačstvím může být podmíněno naší historií a dobou, kdy byla spolupráce se zaměstnavatelem a státem považována za vlastizrada.²⁷

Domnívám se, že uvedené lze považovat za opodstatněné a uplatnitelné (alespoň doposud) i v podmínkách ČR.

K tomuto dodávám, že ve slovenské právní úpravě whistleblowingu zákonem č. 54/2019 Z. z., o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „ZoOPČ SR“), je zakotvena i odměna pro oznamovatele. Ta může dle § 9 ZoOPČ SR činit až padesátinásobek průměrné mzdy, a to pokud byla v trestním řízení byla podána obžaloba, byl podán návrh na schválení dohody o uznání viny a přijetí trestu, byl schválen smír a zastaveno trestní stíhání nebo když bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno, a také tehdy, když ve správním řízení nabylo právní moci rozhodnutí o spáchání správního deliktu.

Naprosto však souhlasím s tím, že takovéto řešení by v ČR nebylo mj. právě s ohledem na historické reminiscence vhodné:²⁸ V případě finančně motivovaného oznamování podezření by připomínka „udavačů“ byla až příliš reálná. Slováci přese všechno co máme jako národy a historii společné takovou obavu překonali.

Není divu, že potřeby vysvětlovat a snad i jistým způsobem vzdělávat adresáty právních norem si evidentně legislativci v případě tohoto právního předpisu byli vědomi. *„Tuto osvětu by kromě jiných funkcí měl zajišťovat také specializovaný útvar Ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“). Ministerstvo bude provádět školení a přednášky za účelem osvěty veřejnosti.*

²⁷ KUN-BUCZKO, M. *Poles' Attitudes to the Concept of Whistleblowing. Historical and Present Background*. Białostockie Studia Prawnicze, vol.27, no.4, 2022, s.121-134. Dostupné z:<https://doi.org/10.15290/bsp.2022.27.04.08> [cit. 2024-02-04], s. 122.

²⁸ ROŽNOVSKÁ, V. *Ochrana oznamovatelů: Finanční odměna vs. motivace*. In: PICHRT, J., MORÁVEK, J. et al. *Whistleblowing - závěry a perspektivy, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. S. 85-92. ISBN 978-80-7676-590-0. S. 91.

*V neposlední řadě bude ministerstvo poskytovat poradenství potenciálním oznamovatelům ohledně jejich práv a možností podat oznámení; a povinným subjektům ohledně správného zavedení a provozování vnitřního oznamovacího systému.*²⁹

V návaznosti na ZOO byl přijat též zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů. Tím byly do řady právních předpisů, např. do zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, či do zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, začleněny úpravy, jež byly v souvislosti s ZoOO potřebné. Kupř. do občanského soudního řádu tak byl začleněno ustanovení § 133a odstavec 2, který zní: *„Pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že byl ze strany žalovaného vystaven odvetnému opatření proto, že je oznamovatelem podle zákona o ochraně oznamovatelů, je žalovaný povinen dokázat, že přijetí tvrzeného opatření bylo objektivně odůvodněno legitimním cílem a představovalo k tomuto cíli přiměřený a nezbytný prostředek.“*

Více bude k tomuto uvedeno níže.

²⁹ *Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU*. Online. Psp.cz. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 18.

Praktická část

4 Zákon č. 171/2023 Sb. v praxi

4.1 Předmět úpravy

Předmět úpravy ZoOO je vymezen v ustanovení § 1 tohoto zákona, přičemž platí, že *„tento zákon zpracovává příslušný předpis Evropské unie a upravuje*

a) podávání a postup posuzování oznámení o možném protiprávním jednání,

b) podmínky poskytování ochrany fyzické osobě, která oznámení učinila (dále jen „oznamovatel“), a

c) působnost Ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) na úseku ochrany oznamovatelů.“

Jsou zde tedy základním způsobem zmíněny zcela primární pojmy této právní úpravy (jež jsou následně v textu zákona vymezeny podrobně): oznámení a jeho podávání, osoba, jež toto podání činí, tedy oznamovatel, jakož i to, že této osobě přísluší ochrana.

Předmět této právní úpravy je tedy vymezen pozitivně, přičemž je zřejmé, že cílem ochrany oznamovatelů je to, aby jim byla poskytnuta záruka, že jestliže na základě subjektivně vyhodnocených informací oznámí skutečnosti, které nasvědčují tomu, že se nějaká osoba dopustila neetického, nebo nelegálního jednání, nebudou nějak postiženi. K tomu mají sloužit jednak povinně zřízované vnitřní, jakož i vnější oznamovací systémy, dále umožnění zveřejnění informace ve stanovených případech, a též i ochrana před odvetnými opatřeními.³⁰

³⁰ VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., SVEŘEPOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář*. Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-807-4009-402, s. 2.

4.2 Oznámení

Oznámení je činnost, od které se všechny ostatní aktivity odvíjí (či jen potenciálně mohou odvíjet) včetně takových, před nimiž má ZoOO oznamovatele chránit.

Oznámení je podrobně vymezeno v ustanovení § 2 ZoOO.

Dle § 2 odst. 1 ZoOO tedy platí, že „oznámení obsahuje informace o možném protiprávním jednání, k němuž došlo nebo má dojít u osoby, pro niž oznamovatel, byť zprostředkovaně, vykonával nebo vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, nebo u osoby, se kterou oznamovatel byl nebo je v kontaktu v souvislosti s výkonem práce nebo jiné obdobné činnosti, a které

a) má znaky trestného činu,

b) má znaky přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100000 Kč,

c) porušuje tento zákon, nebo

d) porušuje jiný právní předpis nebo předpis Evropské unie (...)

přičemž dále je v bodech 1. – 14. podrobně vyjmenována celá řada oblastí, kterých se toto z práva EU týká: např. se tak jedná o oblast finančních služeb, daně z příjmů právnických osob, předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ochrany spotřebitele, ale třeba i ochrany životního prostředí, nebo bezpečnosti potravin radiační ochrany a jaderné bezpečnosti, či hospodářské soutěže, veřejných dražeb a zadávání veřejných zakázek.

Jedná se tedy o závažná jednání, jejichž společenská nebezpečnost je zřejmá. Dle slovenského ZoOPČ SR, konkrétně dle ustanovení § 2 písm. a) tohoto zákona mj. platí, že „pro účely tohoto zákona se rozumí oznamovatelem fyzická osoba, která v **dobré víře**³¹ učiní oznámení orgánu příslušnému k přijetí oznámení nebo zaměstnavateli.“³²

³¹ Zvýrazněno aut.

³² Ze slovenštiny přeloženo aut.

Zmínění dobré víry oznamovatele pokládám za vhodné, což následně rozeberu na příslušném místě této práce. Nelze však nezmínit, že podání vědomě nepravdivého oznámení je přestupkem, za který lze uložit pokutu do 50.000 Kč (§ 23 odst. 1 a 2 ZoOO).

Je vhodné připomenout recitál č. 31 Směrnice, dle něhož „*osoby, které oznámí informace o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu, jež získaly v souvislosti s činnostmi souvisejícími s prací, využívají své právo na svobodu projevu. Právo na svobodu projevu a informací zakotvené v článku 11 Listiny a v článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zahrnuje právo přijímat a rozšiřovat informace a svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků. Tato směrnice proto vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se práva na svobodu projevu a ze zásad, které na tomto základě vypracovala Rada Evropy ve svém doporučení o ochraně oznamovatelů přijatém Radou ministrů dne 30. dubna 2014.*“

Relevantním příkladem může být rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Gawlik proti Lichtenštejnsku, který se týkal právě uváděného čl. 10 Úmluvy. Jednalo se o to, že lékař - zástupce primáře v lichtenštejnské nemocnici zjistil z elektronické zdravotní dokumentace (která neobsahovala všechny informace o zdravotním stavu pacientů) zjistil, že čtyři pacienti, které léčil jeho přímý nadřízený, zemřeli po podání morfinu; z toho dovodil, že jeho nadřízený na nich provedl aktivní eutanázii. Proto na něho podal trestní oznámení – nevyužil přitom interních oznamovacích kanálů nemocnice, jelikož podezření se týkalo jeho přímého nadřízeného, který se ještě krátce předtím řešením stížností z interního systému zabýval. Brzy však bylo trestní řízení zastaveno po zjištění, že primář eutanázii neprovedl; případ byl obsáhle zmiňován v médiích. Ještě předtím však byl zrušen pracovní poměr lékaře, který věc oznámil. Ten se proti výpovědi bránil soudní cestou, avšak neúspěšně; neuspěl ani s ústavní stížností, jelikož s ohledem na závažnost daných tvrzení, jakož i k následkům, jež dotčeným subjektům způsobil mediální ohlas, byl stěžovatel povinen získané informace ověřit, což však neučinil.

Následně u ESLP namítal, že okamžitým zrušením jeho pracovního poměru v návaznosti na odhalení podezření z páčání závažné trestné činnosti došlo k porušení jeho práva na svobodu projevu dle článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.³³

ESLP přihlédl k tomu, že stěžovatel byl ze zaměstnání propuštěn v důsledku svých výroků o provádění eutanázie, a konstatoval, že došlo k zásahu do jeho práva na svobodu projevu. Následně se soud zabýval otázkou, jestli byl tento zásah nezbytný v demokratické společnosti, přičemž v souladu se svou ustálenou judikaturou posuzoval několik kritérií, „mezi něž patří:

*(a) veřejný zájem spojený s odhalenými informacemi; (b) autentičnost a pravdivost odhalených informací; (c) rozsah újmy, kterou zaměstnavatel utrpěl v důsledku daného odhalení; (d) motivace dotčeného zaměstnance; (e) zda přistoupil zaměstnanec ke zveřejnění informací jako k poslednímu východisku, tj. až poté, co se obrátil na nadřízeného nebo jiný příslušný orgán; a (f) přísnost uložené sankce.*³⁴

Soud dále sice souhlasil, že odhalené informace byly spojené se značným veřejným zájmem, přičemž svoboda projevu se vztahuje i na ty informace zveřejněné whistleblowery, které se později ukážou jako nesprávné nebo jejichž správnost nelze prokázat. Whistleblower je však povinen v rozsahu, okolnostmi umožněném, pečlivě ověřit, že informace jsou přesné a spolehlivé - stěžovatel však své závěry neověřil v listinné zdravotní dokumentaci, ač věděl, že elektronická zdravotní dokumentace kompletní informace o zdravotním stavu pacientů neobsahuje; jako zástupce primáře měl přitom možnost do listinné dokumentace kdykoli nahlédnout.

³³ Rozsudek ESLP ze dne 16. února 2021 ve věci č. 23922/19 – Gawlik proti Lichtenštejnsku. Cit. dle: ŠIMEČKOVÁ, E. *Nežádoucí chování na pracovišti: šikana, diskriminace, monitorování, whistleblowing*. Teoretik. Praha: Leges, 2023. ISBN 978-807-5026-989, s. 72, 73.

³⁴ Rozsudek ESLP ze dne 16. února 2021 ve věci č. 23922/19 – Gawlik proti Lichtenštejnsku. Dostupné z: http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/WebSearch/C5AA94F0F8EB1968C1258717003B3B4D?openDocument&Highlight=0,. [cit. 2024-02-25].

Této své povinnosti tedy nedostál. Pravdivost informací tak nebyla dostatečně ověřena a veřejný zájem na jejich odhalení nemohl „převážit nad zájmy zaměstnavatele a dotčeného lékaře na ochraně jejich dobré pověsti. (...) Soud nerozporoval, že stěžovatel jednal v přesvědčení, že dané informace jsou pravdivé a je ve veřejném zájmu je odhalit. Soud konstatoval, že stěžovateli byla uložena nejpřísnější sankce, jakou pracovní právo umožňuje, což nepříznivě ovlivnilo jeho profesní kariéru i celou rodinu, která se musela ze země odstěhovat. Soud však přihlédl k mediálnímu ohlasu, jež celý případ vzbudil, a uzavřel, že uložená sankce musela na ostatní zaměstnance působit odrazujícím způsobem. S ohledem na výše uvedené skutečnosti proto Soud dospěl k závěru, že vnitrostátní orgány nastolily spravedlivou rovnováhu mezi požadavkem na ochraně pověsti a práv zaměstnavatele a dalších zaměstnanců nemocnice, a právem stěžovatele na svobodu projevu. K porušení článku 10 Úmluvy tudíž nedošlo.“³⁵

Z výše citovaného rozsudku lze dle mého dovodit, že oznamovatel má vlastně povinnost prošetřovat důkladně podezřelá zjištění, ke kterým dojde: to však je dle mého názoru věcí orgánů činných v trestním řízení, nikoliv toho, kdo se o okolnostech, které tomuto nasvědčují, dozví.

Rozsudky ESLP jsou přitom pro české soudy závazné, jak konstatoval Ústavní soud, když uvedl, že orgány veřejné moci mají „obecnou povinnost přihlížet k interpretaci Evropské úmluvy prováděné ESLP. Rozhodnutí ESLP představují významné interpretační vodítko pro aplikaci Úmluvy. Orgány veřejné moci, na prvním místě pak soudy, jsou proto povinny přihlížet k judikatuře ESLP jak ve věcech, kde rozhodovaly v řízeních proti České republice, tak i ve věcech, které se týkají jiného členského státu Úmluvy, pokud tyto věci mají podle své povahy význam též pro interpretaci Úmluvy v českém kontextu.“³⁶

³⁵ Tamtéž - rozsudek ESLP ze dne 16. února 2021 ve věci č. 23922/19 – Gawlik proti Lichtenštejnsku. Dostupné z: http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/WebSearch/C5AA94F0F8EB1968C1258717003B3B4D?openDocument&Highlight=0, [cit. 2024-02-25].

³⁶ Nález Ústavního soudu I.ÚS 310/05 ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. N 211/43 SbNU 357.

Oznamovatel by tedy zřejmě měl důkladně zvažovat, kdy k případnému oznámení a jak přistoupí, resp. nakolik se bude „pídit“ po dalších okolnostech ze své pozice.

Oznámení je evidentně „vymezeno tak, aby pod něj bylo možné podřadit co nejširší okruh podnětů.“³⁷ Nejedná se přitom jen o obsah oznámení, resp. to, čeho se týká, ale i jeho formální náležitosti. Dle ustanovení § 2 odst. 2 ZoOO totiž platí, že „oznámení obsahuje údaje o jménu, příjmení a datu narození, nebo jiné údaje, z nichž je možné dovodit totožnost oznamovatele; má se za to, že údaje o totožnosti oznamovatele jsou pravdivé. Oznámení nemusí obsahovat údaje podle věty první, pokud bylo podáno osobou, jejíž totožnost je příslušné osobě podle § 10 nebo státnímu zaměstnanci podle § 13 známa.“

Je zřejmé, že z náležitostí podání ve smyslu ustanovení § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „SprŘ“) zde (ohledně fyzické osoby) absentuje údaj o trvalém pobytu oznamovatele; taktéž není povinný např. podpis oznamovatele. Upuštění od naplnění některých formálních požadavků oproti obecní právní úpravě podání však evidentně bylo úmyslem zákonodárce.³⁸

Za poněkud nepřehledné či ne zcela jasné pro laického adresáta této právní normy považuji to, že v ustanovení § 2 odst. 2 ZoOO je zmíněna jen **fyzická** osoba: oznamovatelem však sice „*může být pouze člověk jako fyzická osoba, avšak ochrana před odvetnými opatřeními dle tohoto zákona je poskytována i právnické osobě, za kterou oznamovatel protiprávní jednání oznamoval.*“³⁹

³⁷ Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. 2024.

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 52.

³⁸ Tamtéž, s. 52.

³⁹ VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., SVEŘEPOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář*. Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-807-4009-402, s. 16.

I v rámci činnosti právnické osoby pro jiný subjekt totiž nepochybně může dojít ke zjištění skutečností, jež se mohou stát předmětem oznámení (jak bude analyzováno níže).

V české právní úpravě nebylo využito možnosti, dané Směrnicí, dle níž se státy mohly rozhodnout, zda do národní právní úpravy začlení povinnost zabývat se i anonymními oznámeními. Zákonné postupy jsou proto aplikovatelné výhradně na neanonymní oznámení. Ochrana se ale vztahuje i na ty oznamovatele, kteří učinili anonymní oznámení, avšak následně byli identifikováni.⁴⁰

Z logiky věci vyplývá, že pouze konkrétní, identifikovaná osoba se může domáhat ochrany dle ZoOO – obdobně pak pouze konkrétní, identifikovaná osoba se může stát cílem nějakých odvetných opatření ze strany např. jejího zaměstnavatele, jehož nežádoucí jednání bylo předmětem oznámení. Lze si však zřejmě představit situaci, kdy z obsahu oznámení, resp. přesněji z toho, co je následně např. orgány činnými v trestním řízení u tohoto zaměstnavatele prověřováno, vyplyne např. to, že takové oznámení musela učinit některá z třeba úzkého okruhu těch, kteří byli s danou problematikou obeznámeni – a všichni tito se pak stali cílem nějaké šikany, či jiné „odvety“ ze strany zaměstnavatele. Pak je ovšem na tom, kdo oznámení skutečně učinil, aby v zájmu své ochrany prokázal, že je učinil právě on (pokud tak ovšem bude chtít učinit a svoji „rolí“ v dané věci takto deklarovat).

Obsáhle je v ZoOO vymezena činnost, při které může dojít ke zjištěním relevantním pro tento zákon.

⁴⁰ Tamtéž, s. 16.

Dle ustanovení § 2 odst. 3 ZoOO se totiž prací nebo jinou obdobnou činnostmi pro účely tohoto zákona rozumí „a) závislá práce vykonávaná v základním pracovněprávním vztahu, b) služba, c) samostatná výdělečná činnost, d) výkon práv spojených s účastí v právnické osobě, e) výkon funkce člena orgánu právnické osoby, f) plnění úkolů v rámci činnosti právnické osoby, v jejím zájmu, jejím jménem nebo na její účet, g) správa svěřenského fondu, h) dobrovolnická činnost, i) odborná praxe, stáž, nebo j) výkon práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiného obdobného plnění.“⁴¹

I ucházení se o práci nebo jinou obdobnou činnost přitom spadá do definice výše (§ 2 odst. 4 ZoOO) – a dále připomínám, že jakákoliv z uvedených forem činnosti se mohla uskutečnit i v minulosti a nemusí tedy trvat v době oznámení (viz. Ustanovení § 2 odst. 1 ZoOO výše). Velmi obsáhlé vymezení potenciálních oznamovatelů, jakož i možného obsahu oznámení by však mohlo být v určitých případech v konfliktu se zákonnými povinnostmi možného oznamovatele – v jiných případech by pak mohl být postup dle ZoOO dokonce kontraproduktivní, či vysloveně škodlivý.

Na to je pamatováno v ustanovení § 3 ZoOO, jež má velmi dlouhé označení coby *Výjimky z porušení smluvní nebo zákonné povinnosti a informace, jejichž oznámení se za oznámení nepovažuje.*

Toto ustanovení ZoOO v odst. 1 prvotně deklaruje to, že „měl-li oznamovatel oprávněné důvody se domnívat, že oznámení bylo nezbytné pro odhalení protiprávního jednání podle § 2 odst. 1, oznámení není porušením bankovního tajemství, smluvní povinnosti zachovávat mlčenlivost, povinnosti zachovávat mlčenlivost podle daňového řádu ani povinnosti zachovávat mlčenlivost podle jiných právních předpisů upravujících práci nebo jinou obdobnou činnost.“

⁴¹ Míneha **služba** ve smyslu zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, či zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Bez takovéhoho ustanovení by ovšem byl oznamovatel mnohdy v jasném nebezpečí, že na něj může dopadnout např. povinnost k náhradě škody, jíž svému zaměstnavateli v souvislosti se svým oznámením (jistě lze velmi oprávněně očekávat, že kupř. banka, ohledně jejíž činnosti se objeví informace vypovídající o její účasti třeba na financování teroristické skupiny bude mít jisté problémy s udržení ostatní klientely...). Proto zmíněné ustanovení upravuje takovouto výjimkou situace, kdy „*veřejný zájem na oznamování protiprávních jednání v dané situaci převáží.*“⁴²

Nezbytné je však doplnit, že na právě citované ustanovení navazuje § 3 odst. 1 písm. a) a b) ZoOO vymezením situací, na něž se vztahují významné výjimky. V ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) ZoOO jedná o případy, kdy platí povinnost „*zajistit ochranu utajovaných informací a informací, jejichž vyzrazení by zjevně mohlo ohrozit probíhající trestní řízení, nebo ochranu zvláštních skutečností podle zákona upravujícího krizové řízení.*“ Tehdy tedy je oznamovatel stále povinen ochranu zmiňovaných informací respektovat.

Je zřejmé, že se jedná o situace, kdy by nerespektování zákonné mlčenlivosti mohlo znamenat významný zásah do jinými právními předpisy chráněných zájmů. Zvláště významné to je dle mého názoru u ochrany utajovaných skutečností ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „ZoOUS“) a u ochrany zvláštních skutečností dle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále i jen KrZ“).

V prvním případě jsou **utajované skutečnosti** definovány v ustanovení § 2 písm. a) ZoOUS, dle něhož se utajovanou informací rozumí „*informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139),*“

⁴² Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 62

Příčemž zmíněným zájmem ČR se dle ustanovení § 2 písm. b) ZoOUS míní „zachování její ústavnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochrana ekonomiky a ochrana života nebo zdraví fyzických osob.“

Evidentně se tedy jedná o informace svrchované důležitosti, doslova bytostně se dotýkající zájmů ČR (případně i jejích spojenců, pokud jde o mezinárodní závazky a obranu), a tedy potažmo i jejích obyvatel.

Ohledně **zvláštních skutečností dle KrZ** je třeba uvést, že jimi se dle ustanovení § 27 odst. 1 KrZ „rozumí údaje z oblasti krizového řízení, které by v případě zneužití mohly vést k znemožnění nebo omezení činnosti orgánu krizového řízení, ohrožení života a zdraví osob, majetku, životního prostředí nebo podnikatelského zájmu právnické osoby nebo fyzické osoby vykonávající podnikatelskou nebo jinou obdobnou činnost podle zvláštních právních předpisů, pokud tyto údaje nejsou utajovanými informacemi.“

Opět se tedy jedná, byť v poněkud menší míře či „akutnosti“ o informace, které mohou v případě zneužití vést i k velkým nepříznivým zásahům do zájmů jak fyzických, tak právnických osob, jakož i veřejné moci.

Pokud jde o informace, jejichž vyzaření by zjevně mohlo ohrozit probíhající trestní řízení, pak zde je namístě uvést, že evidentně byla dána přednost tomu, aby již probíhající trestní řízení bylo „uchráněno“ před eventuálními dopady oznámení dle ZoOO: jeho význam byl evidentně shledán podstatnějším než případné přínosy, které by mohly vyplynout z oznámení.

Na to poměrně logicky navazuje i § 3 odst. 1 písm. b) ZoOO, jež ohledně aspektu, kdy jsou jisté zájmy chráněny – a nelze toto porušit ani na podkladě ZoOO toto definuje zcela převážně v širokém spektru právnických povolání (a taktéž u těch, kdo poskytují zdravotnickou péči).

- Stanoví totiž, že mlčenlivost je nutno zachovávat „při výkonu činnosti
1. notáře, notářského kandidáta a notářského koncipienta
 2. státního zástupce, asistenta státního zástupce a právního čekatele,
 3. advokáta a advokátního koncipienta⁸⁾,
 4. soudního exekutora, exekutorského kandidáta a exekutorského koncipienta,
 5. soudce, soudce Ústavního soudu, asistenta soudce a justičního kandidáta,
 6. zaměstnance notáře, soudního exekutora, advokáta a zaměstnance společnosti, prostřednictvím které advokát vykonává advokacii jako společník podle zákona upravujícího výkon advokacie, nebo obdobné zahraniční společnosti, nebo další osoby, která se v rámci takové společnosti podílí na poskytování právních služeb,
- c) zachovávat mlčenlivost při poskytování právní pomoci v řízení před soudem nebo jiným orgánem veřejné moci, nebo
- d) zachovávat mlčenlivost při poskytování zdravotních služeb.“

Jakožto ukázkový vzor zde zmíním povinnost mlčenlivosti advokáta, kde lze poukázat na Nález Ústavního soudu, který konstatoval, že „povinnost mlčenlivosti je základním předpokladem pro poskytování právní pomoci a tím i nezbytnou podmínkou fungování demokratické společnosti. Výkon profese advokáta vychází z důvěrného vztahu mezi advokátem a klientem a z důvěry klienta v mlčenlivost advokáta. Nejedná se o výsadu advokáta, která by měla založit vynětí z obecně platného a závazného právního řádu, ale jde o povinnost uloženou advokátovi v zájmu jeho klientů a pro jejich ochranu. V tomto smyslu také profesionální tajemství a jeho dodržování advokátem požívá příslušné ochrany.“⁴³

Jistou otázkou by myslím mohlo být to, zda v nějakých extrémně závažných případech poskytnutí ochrany oznamovateli neumožnit. Podrobně toto bude odůvodněno v příslušné části této práce, věnované návrhům *de lege ferenda*.

⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2010, sp. Zn. II.ÚS 889/10.

V DZ je k tomuto též uvedeno, že „mlčenlivost ve smyslu tohoto ustanovení je chráněna pouze za předpokladu, že se týká přímo činnosti, na kterou se tato mlčenlivost dle zvláštního zákona vztahuje. Není tak například v rozporu s povinností mlčenlivosti, pokud soudce oznámí porušení týkající se zadávání veřejných zakázek na soudě, nebo pokud advokátní koncipient oznámí spáchání trestného činu proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti advokátem.“⁴⁴

Dle § 3 odst. 2 ZoOO, je zamezeno odpovědnosti oznamovatel nebo dalších osob, za oznámení a jednání oznamovatele v souvislosti se zjišťováním informací, které se později staly obsahem oznámení, pokud by tím došlo k porušením smluvní nebo zákonné povinnosti.

Je tu ovšem výjimka, kdy „ignorování“ takových povinnosti povoleno není. Je tomu tak tehdy, když „je jednáním v souvislosti se zjišťováním takových informací spáchán trestný čin nebo pokud oznamovatel nebo osoba podle § 4 odst. 2 písm. a) až h) neměli oprávněný důvod se domnívat, že oznámení bylo nezbytné pro odhalení možného protiprávního jednání. Ustanovení odstavce 1 tím není dotčeno.“

Dále je nutno uvést § 3 odst. 3 ZoOO, který upravuje případy, kdy oznámení ve své části obsahuje určité definované informace, resp. v části má potenciál nepříznivě zasáhnout do významných zájmů.

⁴⁴ Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. 2024.
Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 63

Platí dle něj, že „oznámením podle tohoto zákona není část oznámení, která obsahuje informace

a) jejichž oznámení by mohlo bezprostředně ohrozit podstatný bezpečnostní zájem České republiky; podstatným bezpečnostním zájmem České republiky se pro účely tohoto zákona rozumí

1. svrchovanost, územní celistvost a demokratické základy České republiky,

2. vnitřní pořádek a bezpečnost, včetně kritické infrastruktury a informačních systémů veřejné správy,

3. ve větším rozsahu životy a zdraví osob,

4. ochrana informací o veřejných zakázkách v oblasti obrany nebo bezpečnosti, ledaže je zadávání těchto zakázek upraveno předpisem Evropské unie,

5. plnění mezinárodních závazků v oblasti obrany,

6. významné bezpečnostní operace, nebo

7. bojeschopnost ozbrojených sil České republiky,

b) o činnosti zpravodajských služeb České republiky, nebo

c) jejichž oznámení by představovalo porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost duchovních v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo práva obdobného zpovědnímu tajemství.“

V DZ zprávě je k tomuto uvedeno, že „jelikož se část oznámení obsahující informace podle odstavce 3 nebude považovat za oznámení podle návrhu zákona, nebude podle tohoto zákona v souvislosti s takovými informacemi přiznávána ochrana, např. podle odstavce 2. Ve vztahu k informacím obsaženým ve zbylé části oznámení se však již ochrana podle návrhu zákona uplatní.“⁴⁵

⁴⁵ Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. 2024.
Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 64

Jistě zajímavé by ovšem mohlo být sledování věci tehdy, kdy by došlo např. na situaci, již se v minulosti zabýval Evropský soud pro lidská práva: *„Informace, které již pronikly na veřejnost, nelze dále již pokládat za státní tajemství a prozrazení takovýchto informací nemůže být trestáno jako špionáž, i když dotčená osoba takovéto informace sbírá, shromažďuje, analyzuje či komentuje. Totéž platí pro účast na mezinárodní vědecké spolupráci a pro odhalování korupce, porušování lidských práv, ničení životního prostředí či jiné zneužívání veřejné pravomoci (whistleblowing).“*⁴⁶

4.3 Odvetná opatření

Ze samotného názvu zkoumaného zákona, který je „o ochraně oznamovatelů“, je zřejmé, jaký je jeho primární účel. Oznamovatel jako osoba, jež koná v podstatě v obecně prospěšném zájmu, má z opodstatněných důvodů a na podkladě závěrů, přenesených do právního řádu jak Evropské unie – ve formě Směrnice – tak následně i do českého právního řádu formou zapracování oné Směrnice, nárok na ochranu před potenciálními nepříznivými zásahy ze strany subjektu, „dotčeného“ jeho oznámením.

Jedná se zde také potenciálně i o další osoby, uvedené v ustanovení § 4 odst. 2 ZoOO, jež takto chrání kupř. osobu, která poskytla pomoc při zjišťování informací, které jsou obsahem oznámení, podání oznámení nebo posouzení jeho důvodnosti, oznamovatelova osoba blízká, jeho kolegové či zaměstnanci, ale kupř. i právnická osoba, v níž má oznamovatel účast, nebo právnická osoba, jejíhož voleného orgánu je oznamovatel členem, či např. osoba, pro kterou oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost. I z tohoto demonstrativního výčtu je zřejmé, že okruh „chráněných“ subjektů může být i velice široký, což ovšem koresponduje s možnostmi, v jakém vztahu může být oznamovatel vůči tomu, na jehož nevhodné konání upozorňuje svým oznámením.

⁴⁶ Rozsudek ESLP z 10. 12. 2007 ve věci Stoll proti Švýcarsku, ESLP 69698/01. Cit. dle: VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., SVEŘEPOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář*. Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-807-4009-402, s. 34.

Pokud např. upozorní jednatel právnické osoby, která vykonává pro jinou právnickou osobu určité služby, na to, že během svého setrvávání v objektu oné právnické osoby zaregistroval jednání, jež se mu jeví např. jako jednání potenciálně trestné, jistě by bylo následně možno očekávat negativní reakci – odvetné opatření ve smyslu ZoOO. Takové nepříznivé zásahy jsou předjímány v ustanovení § 4 odst. 1 ZoOO, jež demonstrativně vyjmenovává ta pravděpodobně nejočekávatelnější.

Platí tedy, že *„odvetným opatřením se pro účely tohoto zákona rozumí jednání nebo jeho opomenutí v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno učiněním oznámení a které oznamovateli nebo osobě podle odstavce 2 písm. a) až h) může způsobit újmu; při splnění těchto podmínek je odvetným opatřením **zejména**⁴⁷*

a) rozvázání pracovního poměru nebo neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou,

b) zproštění výkonu služby, zařazení mimo výkon služby nebo skončení služebního poměru,

c) zrušení právního vztahu založeného dohodou o provedení práce nebo dohodou

o pracovní činnosti,

d) odvolání z místa vedoucího zaměstnance nebo ze služebního místa představeného,

e) uložení kárného opatření nebo kázeňského trestu,

f) snížení mzdy, platu nebo odměny nebo nepřiznání osobního příplatku,

g) přeložení nebo převedení na jinou práci nebo na jiné služební místo,

h) služební hodnocení nebo pracovní posudek,

i) neumožnění odborného rozvoje,

j) změna pracovní nebo služební doby,

k) vyžadování lékařského posudku nebo pracovnělékařské prohlídky,

l) výpověď nebo odstoupení od smlouvy, nebo

m) zásah do práva na ochranu osobnosti.“

⁴⁷ Zvýraz. aut.

Jedná se tedy evidentně o velmi obsáhlý rozsah toho, co je ve vztahu k oznamovateli (jakož i dalším definovaným osobám) zapovězeno. A s ohledem na výraz **zejména** je zřejmé, že praxe může (bohužel) přinést i další formy nežádoucího jednání – i ty lze na podkladě citovaného ustanovení považovat za zakázané. Posuzování toho, zda se jedná o odvetné jednání pravděpodobně nebude v praxi jednoduché. Za nejproblematictější považuji ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) ZoOO, jež zakazuje neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou.

Důvodová zpráva k tomuto konstatuje, že *„újmá může být způsobena i v situacích, při kterých např. zaměstnavatel formálně postupuje souladu se zákonem, respektive smluvním ujednáním, nicméně v dotčeném případě se jedná odvetu. Takovým jednáním může být například neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou, či jiný postup v rozporu s legitimním očekáváním, aniž by se zároveň jednalo o zjevné zneužití práva.“*⁴⁸

Konkrétně toto výše zmíněné ustanovení však dle mého zasahuje velmi široce do smluvní svobody: ani před podáním oznámení přece nemuselo být zřejmé, že zaměstnavatel bude chtít po skončení pracovního poměru na dobu určitou v tomto opětovně pokračovat.

Přesto však i takové jednání je třeba potenciálně chápat jakožto diskriminační, neboť *„znevýhodnění zaměstnance se může týkat oblastí, na které má zaměstnanec právní nárok. Je povinností zaměstnavatele určité plnění zaměstnanci poskytnout. Stejně tak se ale může týkat oblast na které zaměstnanec právní nárok nemá. Například u pracovního poměru sjednaného na dobu určitou je na úvaze zaměstnavatele, jestli zaměstnanci nabídne jeho prodloužení, či nikoliv. To však ještě neznamená, že by se zaměstnavatel při této úvaze směl řídit zakázanými důvody, mezi něž patří i důvody diskriminační.“*

⁴⁸ Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU. Online. Psp.cz. 2024.
Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 65

*Zaměstnavatel tak nemůže o neprodloužení pracovního poměru rozhodnout z důvodů, které jsou evidentně diskriminační, jinak zaměstnance nepřípustným způsobem znevýhodní.*⁴⁹

Důvodová zpráva k tomuto uvádí, že ustanovení § 4 odst. 1 ZoOO „nemá za cíl nikterak narušovat rovnováhu ve vztazích mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a jiných obdobných vztazích nastolenou zákoníkem práce nebo jiným právním předpisem, stejně jako není cílem ustanovení neodůvodněně zasahovat do principu smluvní volnosti v soukromém právu. Autonomie vůle zaměstnavatele a dalších osob by daným ustanovením neměla být jakkoli narušena, jelikož i nadále mohou činit vůči pracovníkovi, který je oznamovatelem, úkony dle svého uvážení, pokud se tyto úkony zakládají na poctivých a oprávněných důvodech.“⁵⁰

Jestliže tedy oznamovatel bude důvody pro určité jednání vnímat jakožto související s jeho oznámením, bude nutno zkoumat, zda tomu tak skutečně bylo. Jestliže pak nedojde ukončení nežádoucího jednání ze strany zaměstnavatele), bude nutno nechat rozhodnout soud.

Je nutno mít na paměti, že za odvetné opatření je možno považovat jen takové kroky kupř. zaměstnavatele vůči oznamovateli, jež jsou motivovány právě podáním oznámení. Když však je zaměstnavatel motivován legitimním důvodem – a ne tedy podaným oznámením, nebude se jednat o odvetné opatření, a to ani když toto jednání může oznamovateli způsobit újmu. Typicky tak odvetným opatřením nebude (ovšem za splnění výše uvedených předpokladů) např. negativní služební hodnocení, vyžadování lékařského posudku, změna pracovní doby, či nařízení přesčasů. Zpravidla bude též platit, že čím větší je dána časová blízkost nějakého opatření s oznámením, tím spíše bude možné je považovat za odvetné – a naopak.

⁴⁹ TOMŠEJ, J. *Diskriminace na pracovišti*. Právo pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2020. ISBN 978-80-271-1014-8, s. 16.

⁵⁰ *Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU*. Online. Psp.cz. 2024. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 66

Někdy však mohou být důvody pro přijetí určitých opatření oprávněné, avšak zároveň odvetné. Pak by měl být oznamovatel chráněn jen před takovými opatřeními, založenými výhradně na důvodech odvetných, nebo jestliže jsou opatření vůči němu přijatá odvetná a současně nepřiměřená k důvodům oprávněným. Např. by bylo legitimní například odebrat či snížit mu osobní příplatek při zhoršení jeho pracovních výsledků, však nebylo by možné s ním třeba ukončit pracovní poměr, když to není vzhledem ke zhoršení jeho pracovních výsledků ospravedlnitelné – a postup zaměstnavatele by tedy byl je motivován i důvody odvetnými.⁵¹

Zcela jednoznačně nebude jednoduché se v konkrétních případech dobrat odpovídajícího řešení – zásadní role nepochybně případně soudům. Je na místě doplnit, že v ZoOO nebylo využito definovat všechna odvetná opatření, zmíněná ve Směrnici: např. tak chybí odvetná opatření ve formě

- nátlaku, zastrašování, obtěžování nebo ostrakizace (čl. 19 písm. g) Směrnice),
- *„nepřevedení pracovní smlouvy na dobu určitou na pracovní smlouvu na dobu neurčitou v případě, kdy měl zaměstnanec legitimní očekávání, že mu bude nabídnut pracovní poměr na dobu neurčitou“* (čl. 19 písm. i) Směrnice),
- *„újmou, včetně dobré pověsti osoby, zejména na sociálních sítích, nebo finanční ztráty, včetně ztráty obchodních příležitostí a ztráty příjmů“* (čl. 19 písm. k) Směrnice), nebo
- *„zařazení na černou listinu na základě neformální či formální dohody v daném sektoru či průmyslovém odvětví, což může znamenat, že tato osoba v budoucnu nenajde v tomto sektoru či průmyslovém odvětví zaměstnání“* (čl. 19 písm. l) Směrnice).

⁵¹ Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. 2024. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 66

To myslím může v praxi představovat jistý problém, byť ovšem výčet v ZoOO je, obdobně jako ve Směrnici, jen demonstrativní. Jasně uvedení právě takových „skutkových podstat“ by však mohlo dle mého názoru být užitečné a varující.

Za závažnější považuji to, že do ZoOO není zahrnut zákaz již samotné hrozby odvetných opatření a pokusů o ně, jak to v čl. 19 činí Směrnice. Mám za to, že již samotná pohrůžka některým z odvetných jednání může mít takový efekt, že oznamovatel např. nebude svolen k jím původně oznámené věci doplnit další poznatky a podrobnější zjištění, což by někdy mohlo znamenat i zmaření jeho původní snahy.

Velice významnou součástí ochrany oznamovatele je přenesení důkazního břemene na žalovaného, tedy např. na zaměstnavatele, kterou měl vůči oznamovateli uplatnit odvetné opatření. Pokud by tedy došlo k soudnímu sporu, oznamovatel bude povinen *„pouze prokázat, že byl vystaven odlišnému zacházení než jiná osoba ve srovnatelné situaci, a tvrdit, že se tak stalo z důvodu oznámení. Zaměstnavatel musí následně prokázat, že odlišné zacházení bylo objektivně odůvodněno jiným – legitimním, tj. věcně relevantním – cílem a představovalo k tomuto legitimnímu cíli přiměřený a nezbytný prostředek.“*⁵² Dle ustanovení § 133a odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „OSŘ“) totiž platí, že *„pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že byl ze strany žalovaného vystaven odvetnému opatření proto, že je oznamovatelem podle zákona o ochraně oznamovatelů, je žalovaný povinen dokázat, že přijetí tvrzeného opatření bylo objektivně odůvodněno legitimním cílem a představovalo k tomuto cíli přiměřený a nezbytný prostředek.“*

⁵² Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25], s. 41, 42

Hangler však k tomuto připomíná, že si nelze „neuvědomit, že tento institut může být v budoucnu i zneužit propuštěným zaměstnancem. Lze si snadno představit situaci, kdy zaměstnanec tušící, že s ním zaměstnavatel brzy rozváže pracovní poměr, učiní oznámení přes vnitřní oznamovací systém. Oznámení bude třeba i obsahovat označení některých pochybení na straně zaměstnavatele (např. nedodržování evidence přesčasové práce, což je u řady společností a vedoucích zaměstnanců celkem běžná praxe), ovšem jeho cílem nebude nic jiného než vytvořit zaměstnanci ochranu jakožto oznamovateli.“⁵³

Toto zřejmě nelze s jistotou eliminovat.

V neposlední řadě je pro oznamovatele výhodné i to, dle ustanovení § 75b odst. 3 OSŘ je oznamovatel osvobozen od povinnosti složit jistotu při podání návrhu na vydání předběžného opatření soudem.

Dále dle ustanovení § 5 ZoOO platí, že „ten, kdo nesmí být vystaven odvetnému opatření, má právo na přiměřené zadostiučinění, byla-li mu odvetným opatřením způsobena nemajetková újma. Ustanovení jiných právních předpisů o zvláštních podmínkách pro uplatnění práva na přiměřené zadostiučinění tím nejsou dotčena.“

Práva na ochranu před odvetným opatřením se nelze platně vzdát (§ 6 ZoOO).

⁵³ HANGLER, H. *Whistleblowing, aneb jaké nové povinnosti vzniknou pro zaměstnavatele?* Online. Eprávo.cz. 2021.
Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/whistleblowing-aneb-jake-nove-povinnosti-vzniknou-pro-zamestnavatele-112972.html>. [cit. 2024-02-14].

4.4 Ochrana oznamovatele

Lze identifikovat tři základní oblasti příslušné právní úpravy, „*kteřé mají oznamovatelům poskytnout dostatečnou ochranu a motivovat je tak k tomu, aby oznámení činili bez jakýchkoli obav z odvetných opatření. Jedná se o (i) legislativní vymezení odvetných, ochranných a podpůrných opatření, (ii) vytvoření nezávislého orgánu (tj. správné zavedení externího oznamovacího kanálu) a (iii) správné nastavení interních oznamovacích kanálů.*“⁵⁴

Aby bylo možno jednání nějaké osoby podřadit pod ochranu ZoOO je nezbytné, aby bylo kromě tímto zákonem vymezeného obsahu taktéž konáno patřičným způsobem. To je vymezeno v ustanovení § 7 ZoOO, přičemž se jedná o následující postupy.

Oznamovatel musí oznámení podat

- prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému;
- ministerstvu spravedlnosti;
- orgánu veřejné moci příslušnému podle jiného právního předpisu nebo přímo použitelného předpisu EU. Jedná se např. o Policii ČR či státnímu zastupitelství, jakož např. i to může být Evropský veřejný žalobce, Evropský veřejný ochránce práv, nebo Evropská komise.⁵⁵
- taktéž je může uveřejnit, avšak jen tehdy, když prvotně oznámení učinil jedním ze shora uvedených způsobů a v zákonných lhůtách nebylo řádně reagováno (např. nebyla posouzena důvodnost oznámení), nebo když má oprávněný důvod se domnívat, že jím

⁵⁴ TKADLEC, M. Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu. In: PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.). *Whistleblowing - minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. S. 57-68. ISBN 978-80-7676-027-1, s. 63.

⁵⁵ VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., SVEŘEPOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář*. Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-807-4009-402, s. 48.

oznámené jednání může vést k bezprostřednímu, či zjevnému ohrožení vnitřního pořádku, bezpečnosti, života nebo zdraví, životního prostředí nebo jiného veřejného zájmu, či ke vzniku nenapravitelné újmy; zveřejnit je může též tehdy, když se oprávněně domnívá, že v případě podání oznámení ministerstvu existuje s ohledem na okolnosti případu zvýšené riziko, že budou on nebo další „zúčastněná“ osoba⁵⁶ vystaveni odvetným opatřením nebo že je ohrožen postup podle hlavy III (jež upravuje působnost ministerstva). Jestliže jsou zákonné podmínky uveřejnění dodrženy, je oznamovatel taktéž pod zákonnou ochranou.⁵⁷

Pro oznamovatele může být velmi důležité ustanovení § 7 odst. 3 ZoOO, dle něhož *„ochrana před odvetným opatřením nenáleží osobě, která učinila oznámení, aniž měla oprávněné důvody se domnívat, že se zakládá na pravdivých informacích (dále jen „vědomě nepravdivé oznámení“).*“

Tato ustanovení se jeví zcela logické, neboť *„pro aplikaci zákonné ochrany musí být oznamovatel přesvědčen, že se jeho oznámení zakládá na pravdivých informacích. Pokud by oznamovatel učinil vědomě nepravdivé oznámení, nepožívá zákonné ochrany. Jedná se zejména o prevenci před šikanózními či jinak poškozujícími oznámeními. Rovněž i zde se může uplatnit občanskoprávní i trestněprávní odpovědnost vůči takovému oznamovateli. Podání vědomě nepravdivého oznámení je pak přestupkem.*“⁵⁸

Stěží lze ovšem současně vyjádřit jistotu, že v praxi bude použitelné: s ohledem na rozsáhlost právního řádu jak ČR, tak, a zejména, EU, nelze dle mého názoru vyloučit to, že oznamovatel se bude moci z jeho pohledu **oprávněně** domnívat, že oznamuje porušení některého z relevantních právních předpisů. Pokud se nadto od něj požaduje *de facto* zcela správná právní kvalifikace, tj. vč. podřazení jím zaznamenaného skutku pod správné,

⁵⁶ Viz § 4 odst. 2 písm. a) až h) ZoOO.

⁵⁷ VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., SVEŘEPOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář.* Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-807-4009-402, s. 49.

⁵⁸ Tamtéž, s. 49.

konkrétní ustanovení, aby třeba u přestupku tam byla (ZoOO vyžadovaná) horní hranice pokuty alespoň 100.000 Kč, jedná se dle mého o požadavek spíše iluzorní. Zřejmě tedy budou eliminovány jen zcela extrémní případy naprosto účelových, či výslovně lživých oznámení. K tomu zřejmě směřuje i pokuta za související přestupek oznamovatele, když dle ustanovení § 23 ZoOO platí, že *„(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že podá vědomě nepravdivé oznámení. (2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 50000 Kč.“*

Je na místě doplnit, že dle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, platí, že *„k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek se vyžaduje zavinění. Postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.“* Zavinění ve formě nedbalosti nevědomé (jež i pro tento přestupek postačuje) je ve smyslu ustanovení násl. odst. 3 písm. b) definováno tak, že *„přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl.“*

Ustanovení o přestupku dle ustanovení § 23 ZoOO lze s ohledem na zmíněnou potenciální složitost při posuzování zjištěných jednání např. zaměstnavatele považovat za poměrně přísné. Současně však je nutno mít na paměti i nezbytnost jisté ochrany oznamovaného subjektu před zcela zjevně šikanózním jednáním.

4.5 Další instituty

4.5.1 Povinný subjekt

Tzv. povinný subjekt je vymezen v ustanovení § 8 ZoOO. Stručně lze shrnout, že se jedná o významnější zaměstnavatele, a to jednak o veřejné zadavatele⁵⁹ (kromě obcí s méně než 10.000 obyvateli a právnické osoby s méně než 50 zaměstnanci, založené nebo zřízené za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu a nemající průmyslovou, nebo obchodní povahu a současně jsou např. převážně financovány krajem, či obcí), jednak o zaměstnavatele s alespoň 50 zaměstnanci,⁶⁰ dále pak o orgán veřejné moci vykonávající působnost v oblasti správy daně z příjmů právnických osob nebo správy odvodu za porušení rozpočtové kázně,) orgán veřejné moci vykonávající působnost a osoba vykonávající činnost např. v oblasti civilního letectví podle zákona upravujícího civilní letectví či třeba v oblasti námořní dopravy, nebo v odvětví ropy a zemního plynu v pobřežním moři; rozsah je velmi široký a není dle mého názoru nezbytné jej zde v plném rozsahu citovat.

Povinný subjekt musí dle § 8 ZoOO zavést vnitřní oznamovací systém a dle § 9 ZoOO musí dále příslušnou osobu nebo příslušné osoby k výkonu činnosti podle § 11 ZoOO. Touto činností se dle § 11 ZoOO rozumí příjem a posuzování oznámení podaných oním systémem, návrhy (k povinnému subjektu) opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu v návaznosti na podané oznámení, plnění pokynů povinného subjektu (s výjimkou takových, jež ohrožují nebo maří výkon její činnosti podle ZoOO); musí postupovat nestranně, zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděla při výkonu své činnosti podle tohoto zákona, a to i po ukončení výkonu této činnosti, pokud zákon nestanoví jinak. Podstatné je to, tato osoba nesmí být za řádný výkon své činnosti dle ZoOO postihována.

⁵⁹ Dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ Není-li povinnou osobou dle zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

Vnitřní oznamovací systém je vhodné mít v elektronické, online podobě. Výhoda tohoto je zřejmá: reálná možnost přijímat podněty prakticky nepřetržitě, administrovat jejich řešení, možnost skutečné anonymity oznamovatele, hlídání lhůt – a řada dalších funkcí. Takováto řešení nabízí řada společností, např. Smartwhistle, NNTB, či Whispero.⁶¹

Mezi další povinnosti povinného subjektu náleží to, že musí zajistit možnost oznamovatele podat oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, přičemž musí zveřejnit k tomu relevantní informace. Taktéž musí zaručit řádné nakládání s podaným oznámením, mj. jeho posouzení a taktéž přijetí vhodných opatření k nápravě nebo předejití protiprávního stavu v návaznosti na ně.

4.5.2 Příslušná osoba

Příslušná osoba musí splňovat podmínky dle ustanovení § 10 odst. 1 a 2 ZoOO. Může jí tedy být *„jen fyzická osoba, která je bezúhonná, zletilá a plně svéprávná. (2) Za bezúhonnou osobu se pro účely tohoto zákona považuje osoba, která nebyla a) pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin, za který trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby více než 2 roky, nebo pro trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem práce nebo jiné obdobné činnosti, ledaže její odsouzení pro tyto trestné činy bylo zahlazeno nebo se na ni z jiného důvodu hledí, jako by nebyla odsouzena, nebo b) v posledních 5 letech pravomocně uznána vinnou z přestupku podle § 24 odst. 1.“*⁶²

⁶¹ Vnitřní oznamovací systém whistleblowing software. Online. Google.com. 2024. Dostupné z: <https://kpmg.com/cz/cs/home/sluzby/pravni-sluzby/pravni-sluzby-redirect/whistleblowing-interni-oznamovaci-system.html>. [cit. 2024-02-22].

⁶² Dle něhož platí, že „příslušná osoba se dopustí přestupku tím, že a) v rozporu s § 10 odst. 6 neoznámí, že přestala splňovat podmínku bezúhonnosti, b) v rozporu s § 11 odst. 1 písm. a) odepře přijetí oznámení nebo neposoudí jeho důvodnost, c) nevyrozumí oznamovatele o výsledku posouzení oznámení podle § 12 odst. 3 ve stanovené lhůtě, d) v rozporu s § 20 odst. 1 poskytne informaci, která by mohla zmařit nebo ohrozit účel podávání oznámení, nebo e) v rozporu s § 20 odst. 2 poskytne informaci o totožnosti oznamovatele nebo osoby podle § 4 odst. 2 písm. a) až h) bez jejich písemného souhlasu.“

Pravomoci příslušné osoby jsou vymezeny v ustanovení § 11 odst. 1 ZoOO, jež stanoví, že příslušná osoba „a) přijímá a posuzuje důvodnost oznámení podaného prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, b) navrhuje povinnému subjektu opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu v návaznosti na podané oznámení, ledaže by tímto postupem mohlo dojít k prozrazení totožnosti oznamovatele nebo osoby podle § 4 odst. 2 písm. a) až h), c) plní pokyny povinného subjektu, ledaže ohrožují nebo maří výkon její činnosti podle tohoto zákona, d) postupuje při výkonu své činnosti podle tohoto zákona nestranně, e) zachovává mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděla při výkonu své činnosti podle tohoto zákona, a to i po ukončení výkonu této činnosti, pokud zákon nestanoví jinak.“

Je zřejmé, že zájmy zaměstnavatele příslušné osoby se nemusí vždy a ve všech případech shodovat s řádným výkonem její činnosti: proto je pro ni důležité ustanovení § 11 odst. 2 ZoOO, jež stanoví, že „příslušná osoba nesmí být za řádný výkon své činnosti podle tohoto zákona postihována.“

Příslušná osoba má dle § 12 ZoOO stanoven postup po podání oznámení. Po přijetí oznámení (jež lze učinit ústně nebo písemně, na žádost oznamovatele i osobně), musí oznamovatele o přijetí oznámení písemně vyrozumět (pokud ji tento výslovně nepožádal o neoznámení, nebo když je zřejmé, že by tímto vyrozuměním došlo k prozrazení jeho totožnosti). Dále musí posoudit důvodnost oznámení a písemně vyrozumět oznamovatele o výsledcích, a to do 30 dnů ode dne přijetí oznámení (v odůvodněných případech lze tuto lhůtu až dvakrát prodloužit až o 30 dnů; o prodloužení musí oznamovatele vyrozumět. Taktéž jej musí vyrozumět o tom, pokud by zjistila, že zkoumané oznámení není oznámením dle ZoOO.

Pokud oznámení vyhodnotí jako důvodné, navrhne povinnému subjektu opatření k předejití nebo nápravě protiprávního stavu. Když povinný subjekt opatření navržené příslušnou osobou nepřijme, přijme příslušná osoba k předejití nebo nápravě protiprávního stavu jiné vhodné opatření. O přijatém opatření povinný subjekt neprodleně vyrozumí příslušnou osobu, která o něm bez zbytečného odkladu oznamovatele písemně vyrozumí.

Ohledně navrhovaných opatření je nutno zmínit cíl prevence, daný ustanovením § 8 odst. 5 TOPO o opatřeních v souvislosti s § 8 TOPO, dle něhož musí právnická osoba provést taková opatření, jež lze po ní spravedlivě požadovat. Taková jsou právnickým osobám ukládána různými právními předpisy, zejm. těmi o bezpečnosti práce, dále zákony, jež upravují hygienickou a protiepidemickou péči, zákony o ochraně životního prostředí, zákony o požární ochraně, jakož ovšem třeba též ty, jež směřují proti legalizaci výnosů z trestné činnosti atd.

Kromě preventivních opatření však právnická osoba dle TOPO od povídá též za *„opatření reaktivní směřující k zamezení nebo odvrácení následků spáchaného trestného činu. Proto je žádoucí navrhnout i taková reaktivní opatření, jejichž cílem je zamezení nebo odstranění následku trestného činu spáchaného zaměstnancem. Vnitřní reaktivní činnost se přitom považuje za součást činnosti, v níž může být shledána odpovědnost právnické osoby za trestný čin.“*⁶³

Když oznámení není příslušnou osobou vyhodnoceno jako důvodné, příslušná osoba o tom oznamovatele písemně vyrozumí a poučí jej o právu podat oznámení u orgánu veřejné moci.

⁶³ VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., SVEŘEPOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář*. Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-807-4009-402, s. 14, 15.

4.5.3 Ministerstvo spravedlnosti

Ministerstvo spravedlnosti má v systému ochrany oznamovatelů některé povinnosti obdobné, jako povinný subjekt – a také řadu dalších povinností a oprávnění. Dle § 14 ZoOO platí, že „*ministerstvo a) přijímá a posuzuje oznámení podle tohoto zákona, b) poskytuje metodickou, poradenskou a jinou odbornou pomoc ve věcech ochrany oznamovatelů, c) plní další úkoly stanovené tímto zákonem.*“ Dle § 15 ZoOO je ministerstvo povinno zveřejňovat řadu informací, mj. o způsobu podávání oznámení, ochraně práv oznamovatelů a ohledně metodické pomoci. Jeho povinnosti dle ZoOO vykonává určený státní zaměstnanec, jež je označen jako pověřený zaměstnanec.

4.5.4 Pověřený zaměstnanec u ministerstva

Ohledně přijetí oznámení je postup pověřeného zaměstnance obdobný jako u pověřené osoby. Liší se však další postup: na rozdíl od pověřené osoby, která musí při důvodnosti oznámení v souladu s § 12 odst. 5 ZoOO navrhnout povinnému subjektu opatření k předejití nebo nápravě protiprávního stavu, pověřený zaměstnanec v souladu s § 17 odst. 2 písm. a) ZoOO „*v případě podezření ze spáchání protiprávního jednání neprodleně informuje orgán veřejné moci příslušný podle jiného právního předpisu nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie, pokud z okolností, které mu jsou známy, neplyne, že se oznámení zakládá na nepravdivých informacích; není-li takového orgánu, oznámením se dále nezabývá.*“

O tomto musí vyrozumět oznamovatele; dále pak v souladu s § 18 ZoOO též požádá zmíněný orgán veřejné moci, aby ho informoval o svém dalším postupu a také informaci pověřený zaměstnanec bez zbytečného odkladu oznamovateli písemně předá.

4.5.5 Komparace postupu pověřeného zaměstnance a pověřené osoby

Z popsaného se jednoznačně jeví mnohem větší efektivita postupu u ministerstva, resp. jeho pověřeného zaměstnance, než je tomu u pověřené osoby. Nejeví se příliš vhodné vyrozumívat osobu, ohledně které byl právě získán poznatek o možném protiprávním některého z jejích zaměstnanců, či dokonce přímo jí, o tom, že byl takovýto poznatek získán. Nelze totiž přitom nepřipomenout zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „TOPO“).

V ustanovení § 8 totiž TOPO mj. stanoví, že *„(1) Trestným činem spáchaným právnickou osobou je protiprávní čin spáchaný v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti, jednal-li tak*

- a) statutární orgán nebo člen statutárního orgánu, anebo jiná osoba ve vedoucím postavení v rámci právnické osoby, která je oprávněna jménem nebo za právnickou osobu jednat,*
- b) osoba ve vedoucím postavení v rámci právnické osoby, která u této právnické osoby vykonává řídicí nebo kontrolní činnost, i když není osobou uvedenou v písmenu a),*
- c) ten, kdo vykonává rozhodující vliv na řízení této právnické osoby, jestliže jeho jednání bylo alespoň jednou z podmínek vzniku následku zakládajícího trestní odpovědnost právnické osoby, nebo*
- d) zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení (dále jen „zaměstnanec“) při plnění pracovních úkolů, i když není osobou uvedenou v písmenech a) až c), jestliže jí ho lze přičítat podle odstavce 2.*

(2) Právnícké osobě lze přičítat spáchání trestného činu uvedeného v § 7, jestliže byl spáchán

- a) jednáním orgánů právnické osoby nebo osob uvedených v odstavci 1 písm. a) až c), nebo*
- b) zaměstnancem uvedeným v odstavci 1 písm. d) na podkladě rozhodnutí, schválení nebo pokynu orgánů právnické osoby nebo osob uvedených v odstavci 1 písm. a) až c) anebo proto, že orgány právnické osoby nebo osoby uvedené v odstavci 1 písm. a) až c) neprovedly taková opatření, která měly provést podle jiného právního předpisu nebo která po nich lze spravedlivě požadovat, zejména neprovedly povinnou nebo potřebnou kontrolu nad činností zaměstnanců nebo jiných osob, jimž jsou nadřízeny, anebo neučinily nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení následků spáchaného trestného činu.“*

Je tedy zřejmé, že i v případě např. zaměstnavatele – právnické osoby (což bude jistě zcela převažující forma u subjektů vymezených ZoOO) lze očekávat mnohdy enormní zájem na „utajení“ protiprávního jednání. Nebo alespoň může získání povědomosti o tom, že takové jednání bylo někým „nevítaným“ zaznamenáno, vést ke snaze o likvidaci důkazů, zamaskování onoho jednání – či třeba i k útěku pachatele, nebo dokonce ke snaze o eliminaci svědků. Dle názoru ministerstva by měl oznamovatel „v ideálním případě postupovat tak, že své oznámení podá nejprve interně u organizace (nejčastěji svého zaměstnavatele), u níž k protiprávnímu jednání dochází. Takovýto postup bude zpravidla oboustranně výhodný. Daná organizace (společnost, úřad apod.) má možnost na zjištěná podezření bezprostředně reagovat efektivněji nežli orgány veřejné moci a zabránit tak např. hmotným škodám či poškození své dobré pověsti. Tento postup by měl být výhodný i pro oznamovatele, který v ideálním případě dosáhne rychlého vyřešení problému.“⁶⁴

⁶⁴ *Informace pro oznamovatele dle zákona na ochranu oznamovatelů.* Online. Justice.cz. 2024. Dostupné z: <https://oznamovatel.justice.cz/informace-pro-oznamovatele/>. [cit. 2024-02-25].

Uvedené je dle mého názoru spíše idealistické, vhodné snad v případech, kdy zaměstnanec – oznamovatel – u velkého zaměstnavatele zaznamená protiprávní jednání, spočívající jednoznačně v pochybení jednotlivce (drobná krádež a podobně – u trestného činu ZoOO nestanoví žádnou minimální hranici např. trestní sazby, či třeba způsobené škody). U opravdu závažných pochybení, jako je např. korupční jednání u veřejných zakázek, však se může jednat o takové věci, které jednak mohly být ku prospěchu subjektu jako celku, jednak mu jako celku (právnícké osobě) hrozí třeba i některý z trestů dle TOPO.

Tyto tresty přitom mohou být velmi citelné, i přímo zásadní: dle § 15 TOPO totiž platí, že „(1) *Za trestné činy spáchané právníckou osobou lze uložit pouze tyto tresty*

- a) ***zrušení právnícké osoby,***⁶⁵
- b) *propadnutí majetku,*
- c) *peněžitý trest,*
- d) *propadnutí věci,*
- e) *zákaz činnosti,*
- f) *zákaz držení a chovu zvířat,*
- g) *zákaz plnění veřejných zakázek nebo účasti ve veřejné soutěži,*
- h) *zákaz přijímání dotací a subvencí,*
- i) *uveřejnění rozsudku.*

(2) *Za trestné činy spáchané právníckou osobou lze uložit jako ochranné opatření zabránění věci nebo zabránění části majetku.“*

Je tedy myslím zřejmé, že snaha o zamaskování závažného protiprávního jednání by mohla být i velmi úporná. Kogentní ustanovení ohledně postupu pověřeného zaměstnance ministerstva, jež **musí** získané informace předat příslušnému orgánu veřejné moci (což bude nejčastěji Policie ČR, nebo jiný orgán činný v trestním řízení, příp. věcně a místně příslušný správní orgán, když se bude jednat o podezření ze spáchání relevantního přestupku) je mnohem logičtější a jistě efektivnější.

⁶⁵ Zvýraz. aut.

V neposlední řadě ZoOO upravuje též přestupky. Jednak jsou to

- přestupek fyzické osoby, jež podá vědomě nepravdivé oznámení (§ 23 ZoOO), za což jí lze uložit pokutu do 50.000 Kč;
- přestupky příslušných osob (§ 24 ZoOO) a pověřených zaměstnanců (§ 25 ZoOO): ty velmi obdobně spočívají v tom, že taková osoba odepře přijetí oznámení nebo neposoudí jeho důvodnost (pokuta do 50.000 Kč), nebo např. nevyrozumí oznamovatele o výsledku posouzení oznámení v zákonné lhůtě (pokuta do 20.000 Kč), poskytne informaci, která by mohla zmařit nebo ohrozit účel podávání oznámení, poskytne informaci o totožnosti oznamovatele nebo osoby podle § 4 odst. 2 písm. a) až h) bez jejich písemného souhlasu (pokuta do 50.000 Kč, v případě úmyslně spáchaného přestupku do 100.000 Kč); u příslušné osoby je přestupkem též to, že neoznámí, že přestala splňovat podmínku bezúhonnosti (pokuta do 20.000 Kč);
- přestupky povinných subjektů (§ 26 ZoOO): těch je celá řada, např. to, že umožní, aby oznamovatel nebo osoba podle § 4 odst. 2 písm. a) až h) byli vystaveni odvetnému opatření, dále třeba to, že neurčí příslušnou osobu, nebo nezajistí přijetí vhodných opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu, či to, že postihne příslušnou osobu za řádný výkon její činnosti (pokuta do 1.000.000 Kč);
- přestupky dalších osob (§ 27 ZoOO): přestupkem je bránit jinému v podání oznámení (pokuta do 100.000 Kč), vystavení oznamovatele nebo osoby podle § 4 odst. 2 písm. a) až h) odvetnému opatření (pokuta do 1.000.000 Kč), poskytnutí informaci, která by mohla zmařit nebo ohrozit účel podávání oznámení, nebo poskytnutí informaci o totožnosti oznamovatele, osoby podle § 4 odst. 2 písm. a) až h) nebo osoby uvedené v oznámení bez jejich písemného souhlasu (pokuta do 80.000 Kč);

taktéž se přestupku dopustí osoba, pro kterou oznamovatel nebo osoba podle § 4 odst. 2 písm. a) až f) nebo h) vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, když umožní, aby jmenovaní byli vystaveni odvetnému opatření (pokutu do 1.000.000 Kč)

Přestupky dle ZoOO projednává ministerstvo s výjimkou těch, jež projednává orgán inspekce práce podle zákona o inspekci práce (§ 28 ZoOO).

5 Ochrana oznamovatele na realistickém příkladu

Pro názornost je myslím užitečné představit fiktivní příklad, jak by v praxi mohlo vypadat nakládání s oznámením, vč. prezentace různých pochybení (nejen) zaměstnavatele.

Zaměstnanec – Ing. N. - zjistil ve společnosti X, kde pracoval jako technik, praktiky vedoucí k podvodům spočívajícím v úniku daně z přidané hodnoty. První podněty k tomuto podezření náhodně zaznamenal během vánočního večírku, kdy o tomto hovořilo několik manažerů společnosti (všichni výrazně pod vlivem alkoholu), současně s probíráním doporučení ohledně individuálních investic těchto osob do nemovitostí v zemích mimo EU – a nepovšimli si, že se ve stinném koutě restauračního salonku nachází i onen zaměstnanec. Během přibližně půl hodiny naslouchání jejich hovoru, jež mj. obsahoval různá upřesňování ohledně kontaktů s vedoucími manažery dalších společností, mu došlo, že by se mohlo jednat o tzv. karuselové podvody, jež jsou nazývány též „kolotočové podvody, kruhové podvody nebo podvody chybějícího obchodníka (*Carousel Frauds, Missing Trader Frauds*) jsou významnou částí úniků daně z přidané hodnoty. Organizované skupiny obvykle využívají přeshraničního obchodu v Evropské unii, při kterém je dodání zboží mezi státy osvobozené od DPH. Termín „chybějící obchodník“ (*missing trader*) odkazuje na skutečnost, že obchodník zmizí a s ním zmizí i DPH, které měl odvést státu. Kvůli tomu jsou chybějící obchodníci označováni také jako bílí koně. Karusel má vyjádřit více komplexní typ podvodu, kdy se zboží řetězovitě obchoduje, přičemž v jednom místě řetězce plátců DPH není daň přiznána ani odvedena a příslušný ekonomický subjekt přestane existovat či tuto firmu není možné dopátrat.“⁶⁶

Následně se Ing. N. rozhodl věc v rámci svých možností prověřit.

⁶⁶ *Karusel (karuselový podvod)*. Online. Finanční správa. 2016. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-pridane-hodnoty/kontrolni-hlaseni-dph/karusel-karuselovy-podvod>. [cit. 2024-02-25].

To mu umožnil jednak jeho přístup do informačního systému jeho zaměstnavatele, jednak to, že se se svým podezřením svěřil pracovníci obchodního oddělení – paní M. Když ji seznámil s podklady, které již měl k dispozici, paní M., u které se objevily obavy ohledně toho, aby se v tomto případě třeba nedostala do pozice podezřelé, podrobila důkladnému prověření obchody se společnostmi, jejichž firmy si Ing. N. zapamatoval během naslouchání hovoru na výše zmíněném večírku.

Výsledkem prověřování paní M. bylo to, že zaregistrovala mnohé podezřelé obchodní transakce, které vždy dojednávávali jen manažeři, s nimiž se Ing. N. „setkal“ na vánočním večírku a které byly vždy (po několik roků) uzavírány se stejným okruhem právnických osob v několika státech. Zboží, které bylo s uvedenými subjekty (evidentně fiktivně) obchodováno, se přitom zdálo významně přesahovat jí známé reálné možnosti společnosti X. Dle jejich zjištění mohlo v důsledku uvedených obchodů dojít ke zkrácení daně v řádu desítek milionů korun.

Získané podklady paní M. předala Ing. N. Ten, ač právní laik, dospěl po jejich prostudování a zvážení všech okolností, že by se mohlo jednat o trestný čin *Zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby* ve smyslu ustanovení § 240 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „TrZ“), dle něhož mj. platí, že *„(1) Kdo ve větším rozsahu zkrátí daň, clo, pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, pojistné na úrazové pojištění, pojistné na zdravotní pojištění, poplatek nebo jinou podobnou povinnou platbu anebo vyláká výhodu na některé z těchto povinných plateb, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta nebo zákazem činnosti.*

(2) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nejméně se dvěma osobami,

b) poruší-li k usnadnění takového činu úřední uzávěru, nebo

c) spáchá-li takový čin ve značném rozsahu.

(3) Odnětím svobody na pět až deset let bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 ve velkém rozsahu, nebo

b) spáchá-li čin uvedený v odstavci 2 písm. c) ve spojení s

organizovanou skupinou působící ve více státech.“

V dané věci se evidentně mohlo jednat o tento trestný čin v nejzávažnějším, 3. odstavci, neboť jednak dle ustanovení § 138 odst. 1 písm. e) TrZ se pro účely TrZ rozumí škodou velkého rozsahu škoda dosahující částky nejméně 10.000.000 Kč a současně se důvodně jevílo, že v této věci aktivně a koordinovaně jednalo více osob, včetně těch ze zahraničí. Oboje vyplývalo z informací, získaných paní M.

Ing. N. zprvu zvažoval předání podezření Policii ČR, avšak následně dospěl k názoru, že majitel společnosti a její ředitel, JUDr. Q. (který u shora popsaného rozhovoru na vánočním večírku nebyl, a ani nebyl v hovoru tam přítomných manažerů nijak zmiňován) bude třeba moci bezprostředně zareagovat, když se o tomto problému dozví. Ing. N. se totiž – v oné chvíli poměrně oprávněně – domníval, že JUDr. Q. není do podvodu nijak zainteresován.

Proto využil interního oznamovacího systému k podání oznámení. Vylíčil v něm všechny relevantní skutečnosti, přičemž předal i informace, zjištěné od paní M. Jelikož z oněch informací bylo zřejmé, že je musela získat osoba z obchodního oddělení, kde pracovalo několik osob, sdělil i totožnost paní M., neboť chtěl, aby i ona byla případně chráněna (na podkladě ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) ZoOO, dle něhož platí, že *„odvetnému opatření nesmí být vystaven oznamovatel ani osoba, která poskytla pomoc při zjišťování informací, které jsou obsahem oznámení, podání oznámení nebo posouzení jeho důvodnosti“*.⁶⁷

Příslušná osoba společnosti X se po přijetí oznámení měla řídit ustanovením § 11 odst. 1 písm. e) ZoOO, dle něhož *„příslušná osoba zachovává mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděla při výkonu své činnosti podle tohoto zákona,“* jelikož *„povinnost zachovávat mlčenlivost je zásadní ve vztahu k naplnění účelu právní úpravy ochrany oznamovatelů. Oznamování a šetření protiprávních jednání musí probíhat za zvýšené ochrany všech uvedených informací,*

⁶⁷ Zvýraz. aut.

*příčemž povinnost mlčenlivosti a utajení totožnosti má význam zejména s ohledem na riziko postihu oznamovatele ze strany povinného subjektu a dalších osob v případě jeho odhalení.*⁶⁸

Příslušná osoba jej následně hned druhý den – tedy zcela řádně v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 ZoOO, jež stanoví lhůtu 7 dnů, vyrozuměla o přijetí oznámení – a po dalších 14 dnech (opět zcela v souladu se zákonnou třicetidenní lhůtou dle ustanovení § 12 odst. 3 ZoOO) jej vyrozuměla o výsledcích svého posouzení oznámení: dle ní nebylo důvodné.

Ing. N. totiž nebyla známa podstatná skutečnost: příslušnou osobou byla ve společnosti X paní B., jež byla dobře utajenou milenkou JUDr. Q. - a okamžitě po obdržení oznámení ho o této skutečnosti informovala.

JUDr. Q. však nebyl nevinným – veškeré podvody s DPH probíhali za jeho vedení. Zjištění, že jeho protiprávní jednání vyšlo najevo samozřejmě přijal s velkou nevolí, avšak důvěřoval si v tom, že dokáže zlikvidovat důkazy. To neprodleně učinil (resp. domníval se, že se mu to podařilo) – a následně neprodleně reagoval jak ve směru k Ing. N., tak i paní M.

Oba dostali výpověď z pracovního poměru z důvodu údajných organizačních změn, tedy zdánlivě v souladu s ustanovením § 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „ZPr“), dle něhož platí, že *„zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď jen z těchto důvodů: stane-li se zaměstnanec nadbytečným vzhledem k rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách.“* Je nutno dodat, že oběma se dostalo nejen zákonného odstupného dle ustanovení § 67 ZPr, ale nadto jim byla poskytnuta vysoce nadstandardní odměna; „mezi čtyřma očima“ jim přitom též bylo sděleno, že další aktivity ohledně jejich „zavádějících zjištění“ (jak formuloval JUDr. Q.)

⁶⁸ VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., SVEŘEPOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář.* Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-807-4009-402, s. 96.

Byly by tak svrchovaně nežádoucí a vedly by nejméně k tomu, že oboru podnikání společnosti X a daném regionu by oba měli značné problémy s pracovním uplatněním.

Paní M., rozvedená matka 3 dětí, se zdravotními problémy, se s danou situací smířila. Ne tak Ing. N. Stále totiž trvalo jeho přesvědčení, že společnost X se účastní závažného protiprávního jednání. Kromě toho si byl vědom toho, že jakožto oznamovatel má zákonná práva na ochranu proti odvetným opatřením.

Proto se obrátil prostřednictvím externího oznamovacího systému na ministerstvo spravedlnosti.⁶⁹ Pověřený zaměstnanec jej prakticky obratem vyrozuměl o výsledcích posouzení jeho oznámení, přičemž současně mu sdělil to, že informoval Policii ČR, neboť v oznámené věci shledal podezření ze spáchání protiprávního jednání (§ 17 odst. 3 ZoOO).

Policie ČR následně začala podezření z výše uvedeného trestného činu prověřovat: toto bylo značně složité, neboť zainteresovaným manažerům i JUDr. Q. se podařilo zlikvidovat řadu podkladů (a iniciovat toto i u svých „obchodních partnerů“).

Dalším krokem Ing. N. bylo to, že ohledně své výpovědi z pracovního poměru, již shledával nezákonnou, jelikož se dle něj jednalo o odvetné opatření vůči němu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) ZoOO, začal jednat. V souladu s § 61 odst. 1 ZPr společnosti X bez zbytečného odkladu písemně sdělil, že trvá na tom, aby ho dále zaměstnávala – ani pak mu však nebylo umožněno práci vykonávat.

Proto Ing. N. podal žalobu na neplatnost výpovědi z pracovního poměru. Jelikož pak před soudem uvedl skutečnosti, ze kterých bylo možno dovodit, že byl ze strany žalovaného (tedy společnosti X) vystaven odvetnému opatření proto, že je oznamovatelem, došlo na podkladě ustanovení § 133a odst. 2 OSŘ k obrácení důkazního břemene:

⁶⁹ *Zabezpečený formulář pro učinění oznámení.* Online. Justice.cz. 2024. Dostupné z: <https://oznamovatel.justice.cz/chci-podat-oznameni/>. [cit. 2024-02-25].

společnost X tedy byla povinna dokázat, že jeho výpověď z pracovního poměru byla objektivně odůvodněna legitimním cílem a představovala k tomuto cíli přiměřený a nezbytný prostředek.

Toto však společnost X nebyla schopna prokázat. Soud tedy shledal, že pracovní poměr Ing. N. trvá a přiznal mu i náhradu mzdy ve výši průměrného výdělku ode dne, kdy oznámil zaměstnavateli, že trvá na dalším zaměstnávání, až do doby, kdy mu společnost X umožnila pokračovat v práci.

Několik manažerů, jakož i JUDr. Q. byli následně shledáni vinnými z několika trestných činů, vč. toho, ze kterého je podezíral Ing. N. Odsouzena byla i sama společnost X, přičemž jí byl mj. uložen vysoký peněžitý trest: byť soud zvažoval uložení trestu zrušení právnické osoby (§ 15 odst. 1 písm. a) TOPO), poté, co projevila účinnou snahu nahradit škodu, s přihlédnutím k § 14 odst. 1 TOPO toto zohlednil a zvolil mírnější trest.

6 Návrhy *de lege ferenda*

ZoOO lze dle mého názoru celkově hodnotit kladně. Přesto však některé dílčí úpravy by byly vhodné.

V první řadě mám na mysli plně rozdílný postup dané osoby u povinného subjektu a pověřeného zaměstnance u ministerstva v případě, kdy shledá oznámení důvodným. Zatímco první z nich dle § 12 odst. 5 ZoOO pouze *„navrhuje povinnému subjektu opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu v návaznosti na podané oznámení,“* druhá musí v souladu s § 17 odst. 3 písm. a) ZoOO v případě podezření ze spáchání protiprávního jednání neprodleně informovat *„orgán veřejné moci příslušný podle jiného právního předpisu nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie, pokud z okolností, které mu jsou známy, neplyne, že se oznámení zakládá na nepravdivých informacích; není-li takového orgánu, oznámením se dále nezabývá.“* Je sice logické, že pověřený zaměstnanec nemůže napříč celou ČR zkoumat přímo u konkrétního povinného subjektu okolnosti oznámení – kupř. Policie ČR však tuto pravomoc má. Zejména u závažných trestných činů je jistě vhodné, aby orgány činné v trestním řízení konaly co nejdříve, předtím, než případně dojde ke snaze o zahlazení důkazů. Mám za to totiž, že situace popsaná výše ve fiktivním případě, nemusí být zdaleka jen hypotetická.

Domnívám se tedy, že minimálně v případě důvodného podezření ze spáchání trestného činu by bylo na místě, aby příslušná osoba obligatorně takové podezření předávala Policii ČR. Resp. aby tomu tak bylo alespoň u vymezeného okruhu trestných činů, případně při zohlednění potenciální trestní sazby – zřejmě není zcela nezbytné, a ani na podkladě TrZ povinné – automaticky Policii ČR oznamovat např. oznamovatelem zjištěnou krádež na majetku jeho zaměstnavatele, byť dosahovala minimální výše škody nikoliv nepatrné, tedy 10.000 Kč (§ 138 odst. 1 písm. a) TrZ). Mohlo by být v kompetenci zaměstnavatele, jak bude ve věci dále postupovat.

V některých případech ovšem povinnost oznámit trestný čin, příp. jej překazit, má jak oznamovatel, tak i příslušná osoba. Je tak v tomu v případech vymezených v ustanoveních § 368 TrZ – *Neoznámení trestného činu*, resp. § 367 TrZ – trestný čin *Nepřekažení trestného činu*. Trestné činy, v předmětných ustanoveních vyjmenované, však vesměs náleží mezi ty nejzávažnější, vč. třeba vraždy, padělání a pozměňování peněz, nebo třeba teroristického útoku: lze předpokládat, že v „běžné činnosti“ třeba obchodní společnosti se budou vyskytovat velmi zřídka. Trestné činy legalizace výnosů z trestné činnosti, nebo dotačního podvodu však si však lze představit poměrně jednoduše.

Samotný základ předmětné právní úpravy, kdy jsou oznámení u interních oznamovacích systémů podávána u povinného subjektu, jehož je příslušná osoba zaměstnancem, se nejeví příliš praktická. Vazba mezi touto osobou a jejím zaměstnavatelem je nepochybně velmi úzká, ať již co se finanční stránky, nebo osobních vazeb (a to ovšem včetně případných antipatií!) týče. Vhodnější by dle mého bylo co největší oddělení příslušné osoby od povinného subjektu, u něhož působí – pokud by však bylo povinné oznamování vymezených trestných činů orgánům činným v trestním řízení, pravděpodobně by toto nebylo nezbytné. Forma takového oddělení by však jistě potřebovala důkladnou a hlubokou odbornou diskusi: představit si lze např. nějakou návaznost na Hospodářskou komoru ČR, či jinou profesní organizaci.

Za vhodné pro zvážení považuji pravidelné, kupř. čtvrtletní, poskytování přehledu ohledně obdržených oznámení, jakož i o následném postupu příslušné osoby v jednotlivých věcech, a to ministerstvu. Takové reporty, ovšem anonymizované, co se osoby oznamovatele týče, by mohly být velmi užitečné, zejm. při nějakém pochybení (třeba i neúmyslném) ze strany příslušné osoby. Ministerstvo by pak ovšem současně muselo být nadáno pravomocí tyto věci přezkoumat a případně je předložit některému z orgánů veřejné moci.

Dále lze považovat za vhodné začlenit do zákona též ustanovení o jednání oznamovatele v dobré víře, obdobně, jako je tomu v slovenské právní úpravě whistleblowingu zákonem ZoOPČ SR. Ač by měl být oznamovatel ohledně relevantnosti svého jednání varován již možností postihu za přestupek, když podá vědomě nepravdivé oznámení, přesto se domnívám, že taková další připomínka nemůže být na škodu.

Konečně se též domnívám, že i pověřená osoba by měla být intenzivněji chráněna, než je tomu v současnosti. Ač dle ustanovení § 11 odst. 2 ZoOO platí, že *„příslušná osoba nesmí být za řádný výkon své činnosti podle tohoto zákona postihována,“* myslím, že i na ni by se měla v plném rozsahu vztahovat ochrana proti odvetným opatřením, jež je skýtána oznamovateli. Pověřená osoba je totiž v podstatě nejdůležitějším článkem při přijímání oznámení – a její nesprávný, či třeba jen pomalý postup může mnohé zhatit. Nelze přitom vyloučit i to, že by k takovému jednání přistoupila právě z obavy z postihu: a tomu by mohla jasná a široká právní úprava zabránit.

Závěr

Whistleblowing (čeština si s tímto výrazem zatím rady neví, zřejmě i s ohledem na shora popsané (ne)dávné negativní konotace) je oprávněně považován za svrchovaně důležitý nástroj v boji proti nezákonnostem, zjištěný zaměstnancem, či osobou v podobném postavení u jeho zaměstnavatele (resp. i u osoby, s níž je v kontaktu třeba jako dodavatel kupř. určité služby). Je nasnadě, že taková osoba, která se dostane k více či méně důvěrným informacím (včetně takových, k nimž se dostane třeba i „nechtěně“, náhodně) může být i velice dobře obeznámena s jednáním, které je v rozporu s platnými a účinnými právními předpisy.

Taková osoba se ovšem lehce může dostat do rozpoložení, kdy si sice je vědoma protiprávnosti toho, s čím se obeznámila, avšak současně může váhat s jejich oznámením třeba Policii ČR. Důvodů může být celá řada, přičemž obava z negativních následků v zaměstnání bude jistě na předním místě.

Strach z nějaké šikany, jíž by zaměstnavatel (pro zjednodušení nyní uvádím jen tuto kategorii) vůči ní použil, včetně třeba ukončení pracovního poměru v reakci na policejní prověřování věci, může být umocněn třeba komplikovanou momentální rodinnou, či třeba zdravotní situací takové osoby. To pak mohlo jistě často vést k rezignaci na snahu se zjištěními dále nějak nakládat. ZoOO do uvedeného vnesl řád a nové možnosti ochrany pro osoby, jimž není porušování právních předpisů ČR, příp. Evropské unie lhostejné.

V každém případě se však u ZoOO jedná o právní předpis důležitý a potřebný, což je ostatně evidentní i z toho, že jím byla do českého právního řádu transponována Směrnice, tedy právní předpis EU, závazný pro všechny členské státy tohoto společenství. Úprava ochrany oznamovatele proti odvetným opatřením se jeví komplexní a postačující.

Několik výhrad lze mít proti zákonné úpravě povinností příslušné osoby, zejm. ve srovnání s povinnostmi pověřeného zaměstnance. Minimálně co se závažných trestných činů týče, by je měla příslušná osoba obligatorně oznamovat orgánům činným v trestním řízení.

Taktéž by myslím stálo za úvahu obdobně chránit i příslušnou osobu, jak je podrobně odůvodněno výše; samotná hrozba pokuty za přešůpek, jehož se může její zaměstnavatel dopustit, by myslím nemusela být zcela postačující, zejména u velkých a majetných subjektů.

Aktuální právní úprava whistleblowingu je příliš „čerstvá“ na to, aby se daly zcela komplexně hodnotit její klady, jakož i případné dílčí nedostatky, resp. přímo zápory. To ukáže teprve praxe, přičemž není třeba pochybovat o tom, že teprve rozhodnutí soudů, které jistě budou aplikovat i rozsudky ESLP, upřesní a vyloží ustanovení, jež se právě v praxi ukáží poněkud nejasnými.

Celkově lze, byť s částečnými, spíše marginálními výhradami, shrnout, že ochrana oznamovatelů je v ČR na dostatečné úrovni, a zda tedy představuje relevantní podklad pro to, aby se oznamovatelé nemuseli obávat následků, směřovaných vůči nim v případě, kdy upozorní na nezákonné jednání, bylo dle mého názoru dosaženo. Ač jistě ještě bude co vylepšovat a precizovat.

Cíle práce tedy bylo dosaženo.

Zdroje

CÍSAŘOVÁ, E. Úvod do problematiky whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. In: CÍSAŘOVÁ, E. (ed.). *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009, s. 7-26. ISBN 978-80-87123-11-9.

HANGLER, H. *Whistleblowing, aneb jaké nové povinnosti vzniknou pro zaměstnavatele?* Online. Epravo.cz. 2021. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/whistleblowing-aneb-jake-nove-povinnosti-vzniknou-pro-zamestnavatele-112972.html>. [cit. 2024-02-14].

KUN-BUCZKO, M. *Poles' Attitudes to the Concept of Whistleblowing. Historical and Present Background*. Białostockie Studia Prawnicze, vol.27, no.4,2022,s.121-134. Dostupné z:<https://doi.org/10.15290/bsp.2022.27.04.08> [cit. 2024-02-04].

LEWICKA-STRZAŁECKA A., Instytucjonalizacja whistleblowingu w firmie jako wyzwanie etyczne, "Diametros" 2014, no. 41, s. 77–98. Cit. dle: KUN-BUCZKO, M. *Poles' Attitudes to the Concept of Whistleblowing. Historical and Present Background*. Białostockie Studia Prawnicze, vol.27, no.4, 2022, s.121-134. Dostupné z:<https://doi.org/10.15290/bsp.2022.27.04.08> [cit. 2024-02-04].

MARTIN, G. *The meaning and origin of the expression: Whistle-blower*. Online. The Phrase Finder. 2017. Dostupné z: https://www.phrases.org.uk/meanings/whistle-blower.html?utm_content=cmp-true. [cit. 2024-01-11].

PAVLIŠOVÁ, R. *Whistleblowing není donašečství: příručka nejen pro oznamovatele*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2014. ISBN 978-80-87123-22.

ROŽNOVSKÁ, V. Ochrana oznamovatelů: Finanční odměna vs. motivace. In: PICHRT, J., MORÁVEK, J. et al. *Whistleblowing - závěry a perspektivy, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. S. 85-92. ISBN 978-80-7676-590-0.

ŠIMEČKOVÁ, E. *Nežádoucí chování na pracovišti: šikana, diskriminace, monitorování, whistleblowing*. Teoretik. Praha: Leges, 2023. ISBN 978-807-5026-989.

TKADLEC, M. Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu. In: PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.). *Whistleblowing - minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. S. 57-68. ISBN 978-80-7676-027-1.

TOMŠEJ, J. *Diskriminace na pracovišti*. Právo pro praxi. Praha: Grada Publishing, 2020. ISBN 978-80-271-1014-8.

VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., SVEŘEPOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář*. Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-807-4009-402.

Akademická práce

FIALOVÁ, E. *Whistleblowing a právní úprava whistleblowingu*. Diplomová práce, vedoucí JUDr. Petr Podrazil, Ph.D. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2019. Dostupné také z: <https://theses.cz/id/ie6aj7/>.

Dokumenty Parlamentu ČR a Vlády ČR

Sněmovní tisk 352/0 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů - EU. Online. Psp.cz. 2024.

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>. [cit. 2024-02-25].

N á v r h ZÁKON ze dne ... 2016 o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Online. Psp.cz. 2016.

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=126454>. [cit. 2024-02-25].

SENÁT PARLAMENTU ČR. *Návrh senátního návrhu zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů: Senátní tisk č. 187.* Praha, 2013. Dostupné také z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/70010/58803>.

348. *USNESENÍ SENÁTU ze 14. schůze, konané dne 9. října 2013 k návrhu senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů /senátní tisk č. 187/.* Online. Senát.cz.

Dostupné z:

<https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/70201/58966>. [cit. 2024-02-25].

Sněmovní tisk 799 N.z. o ochraně oznamovatelů trestných činů. Online. Psp.cz. 2016.

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=799>. [cit. 2024-02-25].

Průvodní dopis. *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů.* Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. ODok Portál. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-01-11].

Materiál. *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů.* Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. ODok Portál. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-01-11].

Judikatura

Rozsudek ESLP ze dne 16. února 2021 ve věci č. 23922/19 – Gawlik proti Lichtenštejnsku. Dostupné z:

http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/WebSearch/C5AA94F0F8EB1968C1258717003B3B4D?openDocument&Highlight=0,. [cit. 2024-02-25].

Rozsudek ESLP z 10. 12. 2007 ve věci Stoll proti Švýcarsku, ESLP 69698/01. Cit. dle: VLACHOVÁ, B., DĚDINA, M., FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, M., SVEŘEPOVÁ, M. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář.* Beckovy komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-807-4009-402.

Nález Ústavního soudu I.ÚS 310/05 ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. N 211/43 SbNU 357.

Další zdroje

Informace pro oznamovatele dle zákona na ochranu oznamovatelů. Online. Justice.cz. 2024. Dostupné z: <https://oznamovatel.justice.cz/informace-pro-oznamovatele/>. [cit. 2024-02-25].

Karusel (karuselový podvod). Online. Financnisprava.cz. 2016. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-pridane-hodnoty/kontrolni-hlaseni-dph/karusel-karuselovy-podvod>. [cit. 2024-02-25].

Vnitřní oznamovací systém whistleblowing software. Online. Google.com. 2024. Dostupné z: <https://kpmg.com/cz/cs/home/sluzby/pravni-sluzby/pravni-sluzby-redirect/whistleblowing-interni-oznamovací-system.html> [cit. 2024-02-22].

Zabezpečený formulář pro učinění oznámení. Online. Justice.cz. 2024. Dostupné z: <https://oznamovatel.justice.cz/chci-podat-oznameni/>. [cit. 2024-02-25].

Právní předpisy ČR, EU a Rady Evropy

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

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

Zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů.

Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Slovenský právní předpis

Zákon č. 54/2019 Z. z., o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.