

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Lenka Hanková

**Ochrana oznamovatelů (Whistleblowing)- implementace směrnice
Evropského Parlamentu a Rady**

Diplomová práce

Olomouc 2023

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Ochrana oznamovatelů (Whistleblowing) – implementace Směrnice Evropského Parlamentu a Rady vypracovala samostatně a citovala jsem všechny uvedené zdroje.“

V Olomouci dne 12.9.2023

Lenka Hanková

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Tomáši Tintěrovi, Ph.D., za odborné vedení mé diplomové práce, jeho připomínky a cenné rady v rámci jeho odborného vedení.

Obsah

Seznam použitých zkratek.....	6
Úvod.....	7
1. Fenomén whistleblowing.....	9
1.1. Whistleblowing obecně a jeho historie	9
1.2. Whistleblowing a jeho prvky	12
1.3. Kdo je whistleblower a jak je vnímán.....	14
1.4. Kanály oznamování – interní vs. externí	15
1.5. Zaměstnanec a lojalita	17
2. Právní úprava whistleblowingu v mezinárodních souvislostech	20
2.1. Úmluva OSN proti korupci.....	20
2.2. Úmluvy proti korupci v rámci GRECO	20
2.3. Rezoluce Rady Evropy č. 1729 a Doporučení CM/ Rec (2014)7	21
2.4. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937.....	22
3. Návrhy legislativy před účinností Směrnice.....	28
3.1. Návrh první z roku 2012	28
3.2. Návrh druhý z roku 2013.....	30
3.3. Návrh třetí z roku 2016.....	31
3.4. Návrh čtvrtý z roku 2016	32
3.5. Návrh pátý z roku 2017	33
3.6. Návrhy z roku 2019	34
4. Transpoziční legislativa	36
4.1. Návrh skupiny poslanců z roku 2020.....	36
4.2. Vládní návrh z roku 2020	38
4.3. Vládní návrh zákona z roku 2022 a zákon č. 171/2023 Sb.	40
Závěr	46
Seznam literatury	49

Abstrakt.....	59
Klíčová slova	59

Seznam použitých zkratek

AML	Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu
ČR	Česká republika
EU	Evropská Unie
FCA	False Claims Act
FDA	Food and Drug Administration
FO	Fyzická osoba
GRECO	Group of States against Corruption
NSA	Národní bezpečnostní agentura
OČTŘ	Orgány činné v trestním řízení
OSN	Organizace spojených národů
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů
OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
PF	Právnická fakulta
PO	Právnická osoba
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie (2016/ C 202/01)
TIC	Transparency International – Česká republika
TČ	Trestný čin
ÚOOÚ	Úřad pro ochranu osobních údajů
ZOO	Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů
ZP	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Úvod

Předkládaná diplomová práce je zaměřená na problematiku ochrany oznamovatelů, zejména implementaci Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 a na to navazující českou právní úpravu, jíž je zákon č. 171/ 2023 Sb., o ochraně oznamovatelů. Toto téma je v současnosti velmi aktuální, neboť zmíněná česká právní úprava nabyla účinnosti teprve 1. srpna 2023. Tím dochází k postupné implementaci legislativních požadavků v českém prostředí.

Snaha zakotvit tento fenomén do komplexního zákona byla v rámci ČR dlouhodobá, nicméně naplněna byla až po přijetí Směrnice, která tuto povinnost stanovila. Ochrana oznamovatelů je důležitým institutem, neboť při oznámení trestné či protispolečenské činnosti v rámci zaměstnání či výkonu odborné činnosti často dochází z šikaně na pracovišti, ztrátě zaměstnání a jiným odvetným opatřením ze strany zaměstnavatele.¹

Ačkoliv lze považovat skutky oznamovatelů za hrdinou činnost, mohlo docházet také ke zneužití oznamování ze strany zaměstnanců jako pomsty za postupy zaměstnavatele a bylo tak nutné přijmout adekvátní právní úpravu, která jejich pozici ve společnosti upevní. Oznámení má často vliv nejen na samotného oznamovatele, ale také rodinné příslušníky či kolegy.

Díky negativnímu přístupu ze strany společnosti tak často dochází k neoznámení trestné činnosti, a to zejména ze strachu z odvetných opatření a ztráty zaměstnání a příjmu.²

Z toho důvodu je nutná celospolečenská osvěta, kterou se snaží zajišťovat mezinárodní protikorupční organizace (zde zejména formou publikací, podcastů či video tvorbou), které byly při psaní této práce taktéž využity. Zmíněné organizace se také podílely na přijímání evropské a národní legislativy.

Tato práce si klade za cíl analyzovat legislativní proces přijímání právní úpravy, a to nejen po přijetí Směrnice. V rámci komparace dochází k posuzování návrhů navzájem a v souvislosti s přijatým zákonem také s jeho komparací se zahraniční

¹PAVLIŠOVÁ, Radka. *Whistleblowing není donašečství*. Praha: Transparency International – Česká republika, o.p.s., 2014

²CÍSAŘOVÁ, Eliška, a kol. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International - Česká republika, o.p.s., 2009,

úpravou. Ve čtvrté kapitole se práce zaměřuje na vládní návrh 2022 a následně přijatý ZOO, u kterého poukazuje na problematiku vymezení, která tento zákon obsahuje.

V českém prostředí chybí dostatečný počet odborných publikací, jež se tomuto tématu věnují. Nejaktuálnější jsou v této souvislosti právní monografie od Jana Pichrta, ze kterých práce čerpá. Další důležitou publikaci představuje Praktický komentář k ZOO³ z roku 2023. V práci bude čerpáno z materiálů a publikací mezinárodních neziskových organizací, a to zejména TI a Oživení. Podstatným zdrojem informací jsou také legislativní akty a důvodové zprávy.

Práce obsahuje primárně metody komparace, deskripce a analýzy. Metoda deskripce je nejvíce užita v první kapitole, ale i při rozpracování jednotlivých návrhů. Analýza se projevuje ve druhé, třetí a čtvrté kapitole, kdy jsou analyzovány samotné návrhy a některá jejich ustanovení. Metodu komparace jsem využila ve třetí a čtvrté kapitole, které se věnují českým legislativním návrhům, které jsou spolu ve třetí kapitole porovnávány. Ve čtvrté kapitole je potom užito komparace se zahraniční právní úpravou. V závěru práce je užita metoda syntézy. Formálně je tato práce rozdělena na úvod, čtyři kapitoly a závěr.

První kapitola je zaměřena na vymezení whistleblowingu obecně, zejména jeho institutů, osobu oznamovatele nebo prvku loajality, který je s pojmem whistleblowing pevně spojen.

Následující kapitola rozebírá mezinárodní právní úpravu, a to zejména Směrnici, která vymezila rámec právní úpravy v členských státech a je jí tak věnován dostatečný prostor. Zaměřím se zejména na obsahový rozbor návrhu i Směrnice.

Třetí kapitola se věnuje legislativním návrhům v období 2012-2019, které jsou analyzovány a částečně komparovány. Tento historický kontext považuji za důležitý pro lepší pochopení vytváření právních úprav po přijetí Směrnice. Tato kapitola představuje návrhy jednoduché, ale i komplexní a propracované.

Poslední kapitola představuje transpoziční legislativu a samotný ZOO. Jejím cílem je poukázat na problematiku ustanovení a nastínit jejich možný dopad do budoucnosti. V závěru práce zhodnotím možné řešení problémů, které mohou v budoucnu nastat a představím také své závěry, které jsem při psaní diplomové práce získala.

³ NULÍČEK, Michal a kol. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023

1. Fenomén whistleblowing

1.1. Whistleblowing obecně a jeho historie

První náznaky tohoto institutu můžeme pozorovat v období starého Řecka a Říma. Pro odvahu a svobodu slova nebo také říkání toho, co člověk považuje za správné se vžil pojem „*parrhesia*“. Toto označení popisuje známý francouzský filozof Michael Foucault ve 20. století ve své monografii. V „*parrhesii*“ může řečník svobodně mlčet a není nikým nucen říkat pravdu. Řečník má speciální vztah k pravdě, upřímnosti a morálnímu právu. Jde tedy o riskování života, protože uznává pravdivost.⁴ Člověk dle Foucaulta by tak měl ztělesňovat odvahu, upřímnost, a prosazování pravdy i přes kritiku, opovržení a nepřízeň, které mu tyto činy přinášejí.

Žaloba *qui tam*, jejíž název pochází z latinského „*qui tam p' o domino rege quam pro seipso*“, což v překladu znamená „*kdo tolik pro krále jako pro sebe*“ což znamená, že žalující strana tak činí nejen pro svůj, ale i králův prospěch. Tato žaloba se objevuje v Anglii okolo 13. století a dochází v ní ke kombinaci soukromého a veřejného zájmu (královského). Kombinace je jedinečná, neboť zájmy, které kombinuje jediná žaloba, jsou mnohdy odlišné. Právě tvrzení o královském zájmu zajistilo žalobci přístup ke královskému soudu, neboť tyto soudy rozhodovaly pouze v královských věcech.⁵

Koncept byl v 19. století přenesen do amerického zákona False Claims Act z roku 1863 a položil tak základ modernímu boji proti podvodům. Jednalo se o podvody společností, které prodávaly zásoby armádě Unie. Zákon důrazně obhajoval prezident Abraham Lincoln.⁶ V moderním americkém právu pak žaloba *qui tam* umožňuje nejen FO, ale také PO podat žalobu jménem vlády, a to vůči těm, kteří vůči ní páchají podvody. Zákon FCA tyto osoby nazývá jako „*relátory*“, avšak neoficiální název je právě whistleblowing.⁷ Jako příklad si můžeme uvést případ Petera Buxtuna vs. US Public Health Service z roku 1966. Peter byl 27letý epidemiolog, který při rozhovorech s pacienty náhodou objevil neetický experiment se syfilisem v Tuskugee. Po tom, co výzkum přišel o financování, byl účastníkům zatajován fakt, že léčení nejsou, případně

⁴ FOUCAULT, Michel. *Fearless Speech*. 1. vydání. Cambridge, MA: Semiotext(e), 2001, s.19-20.

⁵ 7 *The history and Development of Qui Tam* [online]. wustl.edu. Washington University Law Review, 1972, č. 1, [cit. 12. září 2023], s. 83-85. Dostupné na <https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2715&context=law_lawreview>

⁶ Phillips & Cohen partners. *False Claims Act* [online]. phillipsandcohen.com, [cit. 13. září 2023]. Dostupné na <<https://www.phillipsandcohen.com/false-claims-act-history/>>

⁷ U.S. Department of Justice. *The False Claims Act* [online]. justice.gov, 4. dubna 2023, [cit. 13. září 2023]. Dostupné na <<https://www.justice.gov/civil/false-claims-act>>

je jim podáváno placebo. V přímé souvislosti s experimentem zemřelo 128 lidí. Peter Buxtun proto podal etické stížnosti směřující vůči americkému veřejnému zdravotnictví. Jeho protesty však byly vždy vyhodnoceny jako irelevantní. Po tom, co byl tento případ medializován, byl experiment brzy ukončen a po slyšení v Kongresu došlo k rozsáhlým změnám zákonů v USA.⁸ Dalším příkladem s celosvětovým přesahem je kauza Johna Kopchinskeho vs. Pfizer, Inc., z roku 2009, což je jeden z farmaceutických gigantů, působících mimo jiné i na území EU. Jednalo se o případ bývalého obchodního zástupce, který odhalil klamavé marketingové praktiky a nedodržování předpisů *Food and Drug Administration* (zkráceně FDA). Společnost Pfizer byla mimo jiné při vládním vyšetřování shledána vinou ze závažného porušování dalších federálních zákonů. Ve své době se jednalo o nejvyšší udělenou trestní pokutu v historii amerického stíhání.⁹ Mimo jiné i nejvyšší pokuta byla udělena v souvislosti s whistleblowingem.

Co se týče samotného slova whistleblowing, pochází z anglického sousloví „*to blow the whistle*“, tedy zapískat na píšťalku, které pochází ze 70. let 20. století. Tato pomyslná píšťalka má evokovat varovný signál, který se ve sportu rozezní, když se nehraje fér, a tedy dle pravidel.¹⁰ Vzhledem k tomu, že přesný původ slova ale není znám, analogicky ho lze připodobnit zejména k fotbalovému rozhodčímu který výše zmíněnou píšťalku užívá.¹¹ Právě toto připodobnění, které ve své knize *Blowing the whistle* užívají americké profesorky Miceli a Near, je nejčastěji užívaným připodobněním v souvislosti s tímto fenoménem. Dle jejich knihy můžeme whistleblowing charakterizovat jako „*prozrazení nezákonných, nemorálních nebo nelegitimních praktik ze strany členů organizace (bývalých nebo současných) pod kontrolou jejich zaměstnavatelů osobě nebo organizacím, které mohou být schopny podniknout kroky (1985). Oznamovatel postrádá sílu a pravomoc provést požadovanou změnu, proto se musí obrátit na někoho s větší mocí nebo autoritou (1987).*“¹² Lze si všimnout, že i samotná definice se v krátkém časovém horizontu vyvíjí, stejně tak, jako se vyvíjí i naše společnost.

⁸ *Famous whistleblowers* [online]. whistleblowingprotection.org. [cit. 13. září 2023]. Dostupné na < <http://www.whistleblowingprotection.org/?q=node/17> >

⁹ Tamtéž.

¹⁰ CÍSAŘOVÁ, Eliška a kol. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International Česká republika, o.p.s., 2009, s. 7.

¹¹ MICELI, Marcia P., NEAR, Janet P. *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees*. 1. vydání. New York: Lexington Books, 1992, s. 15.

¹² Tamtéž

Ve světě však stále neexistuje jednotlivá definice a různé státy tento pojem vykládají různým způsobem. Ve své práci zmiňuje jednu z dalších definicí whistleblowingu Kevin Rubinstein který říká: „*whistleblowing je pokus zaměstnance korporace nebo obchodní firmy zveřejnit, o čem se domnívá, že se v organizaci nebo ze strany organizace dopouští nesprávného jednání.*“¹³ Dalším příkladem může být restriktivní výklad tohoto pojmu od Petera B. Jubba, který fenomén vysvětluje jako nesouhlasný akt, při kterém dojde k veřejnému obvinění organizace ze strany osoby s privilegovaným postavením (tedy osoby v organizaci působící aktuálně nebo dříve) a přístupem k privilegovaným informacím. Toto protiprávní jednání organizace spočívá zejména v nekalém a neetickém jednáním, které může poškodit a narušit veřejný zájem. Osoba takto vystupující tím porušuje loajalitu k organizaci, může čelit etickému dilema a motiv tak nehraje žádnou roli. Je nutné, aby došlo ke svobodnému rozhodnutí o zveřejnění informací externí straně.¹⁴

Na uvedených příkladech lze pozorovat, že ačkoliv se definice tohoto pojmu neshoduje ani v akademické obci, stejný cíl a funkci lze vyčíst ze všech výše uvedených. Whistleblowing tak ztělesňuje svobodné rozhodnutí osoby, která má loajální postavení k organizaci a vůči této organizaci vystupuje ve veřejném zájmu s cílem odhalit nekalé, neetické, nemorální nebo nezákonné praktiky a postupy. Dále si lze všimnout, že je s tímto fenoménem spojen neurčitý právní pojem *veřejný zájem*, jehož definici budeme hledat zejména v soudní judikatuře, případně i doktrínálně¹⁵, neboť nemá zákonné zakotvení. Tento pojem vymezil například Ústavní soud ve svém nálezu: „*pojem "veřejný zájem" je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.*“¹⁶ Ze výše uvedeného plyne, že osoby jednající v rámci whistleblowingu tak nečiní pro svůj vlastní zájem, užitek nebo prospěch.

¹³ RUBINSTEIN, Kevin. *Corporate Governance Five Years After Sarbanes-Oxley: Is There Real Change?.* *New York Law School Law Review*, 2007-2008, vol.52. s. 640

¹⁴ JUBB, Peter.B. *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation.* *Journal of Business Ethics*, 1999, Volume 21, s. 77 – 94.

¹⁵ Veřejný zájem, který je, dle autora, neurčitým právním pojmem, přičemž obtíže spojené s jeho aplikací spočívají i v tom, že se jedná o pojem, jehož obsah je dynamický a v průběhu času se mění. Rozebíraný pojem je obvykle charakterizován jako zájem, jehož nositelem je společnost a který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. Právník, 2009, roč. 150, č. 3, s. 225

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 28.června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, výrok VI.

1.2. Whistleblowing a jeho prvky

Nejvíce celosvětově užívanou charakteristikou je bezesporu ta, kterou popisují profesorky Miceli a Near ve své knize *Blowing the whistle*, o které v práci pojednávám výše. K této definici se přiklání na české a slovenské půdě například i Eva Šimečková¹⁷ či Pavel Nechala¹⁸. Jednu z definic podává například Peter B. Jubb¹⁹. Další, v odborné literatuře, užívanou definicí je například: „*whistleblowing je prozrazení nezákonných, nemorálních nebo nelegitimních praktik ze strany členů organizace (bývalých nebo současných) pod kontrolou jejich zaměstnavatelů osobě nebo organizací, které mohou být schopny podniknout kroky (1985). Oznamovatel postrádá sílu a pravomoc provést požadovanou změnu, proto se musí obrátit na někoho s větší mocí nebo autoritou (1987).*“²⁰

Prvním důležitým prvkem podle této definice je upozornění na nezákonné, nemorální, nelegální nebo nelegitimní praktiky, ke kterým dochází při výkonu činnosti organizace, vůči níž oznámení směřuje. Může se jednat o zatajování informací spotřebiteli, užívání nebezpečných látek při výrobě, nedostatečné ochraně zdraví zaměstnanců, falšování bezpečnostních testů apod. Ačkoliv whistleblowing míří na ty nejzávažnější akty a činy, nemusí se nutně jednat o porušování zákonných norem. Spadají sem i nekodifikované, avšak společensky uznávané normy morální, etické a ty, které souvisí s veřejným pořádkem. Pokud se podíváme na průzkum vedený TI z roku 2009, kterého se účastnilo 1000 respondentů, vyplývá z něj, že 47 % respondentů se setkala se závažným porušováním předpisů na pracovišti a 58 % respondentů mělo na porušování podezření. Pouze 4 % dotázaných se obrátila se zjištěním na policii nebo příslušné orgány (pozn. V této době ještě ČR nedisponovala právní úpravou ochrany whistleblowerů, tudíž můžeme dovozovat, že ochota nahlašovat toto jednání byla ve společnosti výrazně nižší).²¹ Je zřejmé, že

¹⁷ ŠIMEČKOVÁ, Eva. *Chráněné oznamování škodlivého jednání v ČR*. STUDIA IURIDICA Cassoviensia, 2017, roč. 5, č. 1, s. 122. Dostupné na < http://sic.pravo.upjs.sk/files/11_simeckova_-_chranene_oznamovani.pdf >

¹⁸ NECHALA, Pavel. *Chráněné oznamování (Whistleblowing), ako ďalej?* In PICHRT, Jan (ed). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 144.

¹⁹ Uvedena na str. 11 této práce

²⁰ MICELI, Marcia P., NEAR, Janet P. *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees*. 1. vydání. New York: Lexington Books, 1992, s. 15.

²¹ CÍSAŘOVÁ, Eliška, a kol. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International - Česká republika, o.p.s., 2009, s. 32-33.

whistleblower má silný morální motiv, který stojí nad negativními následky, které oznámení často přináší.

Dalším prvkem je členství v organizaci, neboť právě členové mají privilegovaný přístup k informacím, znalost pracovních a firemních procesů a postupů než jakákoliv jiná osoba vně organizace. Pro tyto členy je tudíž oznámení snazší než pro osoby vně organizace.²²

Třetí prvek zahrnuje aktivity a praktiky, které spadají pod kontrolu organizace, vůči které oznámení směřuje. Právě ty mají často vysoký zájem na skrytí informací a potrestání osob, které se k oznámení odhodlají. Můžeme si to demonstrovat na kauze Vězeňské služby ČR z roku 2007. Tehdejší zaměstnankyně odhalila pochybnou manipulaci s potravinami, na kterou upozornila Generální ředitelství Vězeňské služby ČR, které po provedené kontrole pochybení věznic potvrdilo. Za tento čin byla posléze zaměstnankyně podrobena psychickému nátlaku na pracovišti a následně jí byl také rozvázán pracovní poměr. Ačkoliv se záměrně snažila přispět k napravení interních pochybení a hospodárnému nakládání se státním majetkem, jednání Vězeňské služby indikuje zájem na trestání a zbavování se osob, které na závadné chování upozorní. Primárním cílem ochrany whistleblowerů je tak zabránění jejich trestání a negativních dopadů na jejich osoby.²³

Posledním faktorem je nutnost směřovat oznámení vůči osobě nebo organizaci, která může podniknout kroky k nápravě, často se jedná o někoho, kdo disponuje větší mocí nebo autoritou. Pokud se osoba o závažném neetickém či protiprávním jednání dozví, ale nechá si informaci pro sebe, případně informaci sdílí pouze s kolegy, rodinou či přáteli, nemůžeme hovořit o whistleblowingu. Tyto osoby nejsou nadány pravomocí toto jednání kontrolovat a prověřovat, neboť nestojí v autoritativním postavení. Zároveň pod tento pojem nelze podřadit situaci, kdy se osoba rozhodne společnost opustit, neboť se na takovém jednání nechce podílet, nicméně nemá v úmyslu o jednání informovat. Je tedy nutné, aby osoba aktivně oznámila jednání příslušným orgánům, které se mohou nacházet jak uvnitř, tak vně organizace. Dle toho, vůči komu je oznámení směřováno, pak rozlišujeme whistleblowing na interní a externí.²⁴

²² YEH, Yu-Hao. *The Effectiveness Of The Whistleblower Protection Under Sarbanes-Oxley Section 806 In Corporate Governance*. Kansas, 2011.s 53.

²³ CÍSAŘOVÁ, Eliška, a kol. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International - Česká republika, o.p.s., 2009, s. 21

²⁴ YEH, Yu-Hao. *The Effectiveness Of The Whistleblower Protection Under Sarbanes-Oxley Section 806 In Corporate Governance*. Kansas, 2011.s 49-50.

1.3. Kdo je whistleblower a jak je vnímán

„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.“²⁵ Tento pojem je veřejností vnímán velmi negativně a nesprávně, často jsou tyto osoby považovány za „práskače“ nebo udavače. Pokud budeme chtít blíže definovat osobu udavače, půjde o někoho, kdo oznámení podává anonymně a jeho motivem je osobní prospěch a případné získání odměny. Osoba oznamovatele naopak nemá za cíl jakýkoliv prospěch, oznámení činí svobodně, bez nátlaku a zejména proto, že zastává vyšší morální a etické hodnoty. Oznámení osobě často přináší negativní důsledky v podobě nekorektního zacházení na pracovišti, ztráty zaměstnání nebo společenského odsouzení.

Dalším zásadním rozdílem je, že oznamovatel po informacích nepátrá cíleně, ale do styku s nimi přijde v rámci své pracovní činnosti. Mnohdy pro něj může být zjištění velmi překvapivé, až šokující. Nadto se nejedná o informace jakékoliv povahy (například situaci, kdy zaměstnanec využívá služební mobilní zařízení k soukromým účelům, nevyužívá řádně docházkový systém apod.), ale pouze ty, které souvisí s nejzávažnějšími porušeními s veřejným přesahem.

Bohužel, i přesto jsou tyto osoby společností vnímány spíše záporně, a to i v zemích, které mají právní úpravu a akceptaci tohoto fenoménu propracovanější a dlouhodobější než samotná ČR. Zajímavým úkazem je popis osoby whistleblowera v *Blackově právnickém slovníku*, původně pocházejícím z USA, kde stojí: „*Informátor, oznamovatel. Udavač, práskač. Zaměstnanec, který se nechce zapojit, nebo který ohlásí nezákonnou či protiprávní činnost svého zaměstnavatele nebo spolupracovníků.*“²⁶ I zde můžeme na prvních místech definice spatřit negativní synonyma, což pokládám za překvapivé vzhledem k faktu, že původ samotného whistleblowingu pochází právě z USA a jejich občané byli jedni z prvních průkopníků moderního pojetí oznamování.

²⁵ PAVLIŠOVÁ, Radka. *Whistleblowing není donašečství*. Praha: Transparency International – Česká republika, o.p.s., 2014, s. 11.

²⁶ BLACK, H.C., *Blackův právní slovník*, 6. vydání, Victoria Publishing, a.s., Praha 1993, II svazek, s. 1453

Příkladem z praxe může být americká nezisková organizace GAP, která od roku 1977 pomohla více jak 6000 oznamovatelům. V článku, který uveřejnila v roce 2014 na svých stránkách, říká, že 96 % oznamovatelů řeší problém interně a pouze 4 % externě, přičemž motivem je ochrana zájmů a hodnot společnosti, protože oznamovatel věří v její hodnoty a poslání. I přesto organizace vnímají oznamovatele jako přímou hrozbu svého podnikání a zesilují opatření vůči nim.²⁷

Vnímání oznamovatelů ze strany státních institucí se v ČR věnoval ÚOOÚ v připomínkovém řízení k návrhu ZOO z roku 2012, když uvedl: „*Institucionální zakotvení anonymního udavačství je z principu špatné, v rozporu s tradicí evropského (kontinentálního) práva a přispívá k plíživému rozšíření sledovací (angl. surveillance society) a vzájemně si nedůvěřující společnosti.*“²⁸

Ačkoliv je v účinnosti od 1.8.2023 v ČR zákon č. 171/2023 Sb. o ochraně oznamovatelů, nenajdeme v něm přesnou definici osoby oznamovatele. Toto vymezení najdeme spíše ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 (dále jen „*Směrnice*“), kde v článku 5, bodě 7 stojí: „*oznamující osoba*“ jako fyzická osoba, která oznámí či zveřejní informace o porušení, jež získala v souvislosti s činnostmi souvisejícími s prací.“²⁹

1.4. Kanály oznamování – interní vs. externí

Dle toho, vůči komu se osoba rozhodne oznámení učinit ho lze dělit na oznámení interní nebo externí. O interní oznámení se jedná v případě, že je činěno osobou, která má určité postavení v rámci dané organizace a taktéž vůči této organizaci a jejím orgánům směřuje. Společnost TI na podzim roku 2018 provedla dotazníkové šetření v sedmi služebních úřadech, kterého se účastnilo 244 respondentů. Pokud šlo o samotné oznámení protiprávního jednání, přistoupilo k němu pouze 14 zaměstnanců, z toho 13 tak učinilo interní cestou (kontakt přímého

²⁷ Ředitel organizace GAP. *Don't Treat Whistleblowers Like the Plague* [online]. whistleblower.org, 14. května 2014 [cit. 14. září 2023]. Dostupné na < <https://whistleblower.org/in-the-news/federal-news-radio-dont-treat-whistleblowers-plague/>>

²⁸ FRANKOVÁ, Lenka, PETRÁKOVÁ, Lenka, oznamovatelé. *O NÁS S NÁMI: Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi. Oživení. 2014, s.12.*

²⁹ SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

nadřízeného, interní pošta, fyzická schránka, interní e-mail).³⁰ Téměř totožné informace plynou z dalšího průzkumu spolku *Oživení*, ve kterém bylo analyzováno na 40 rozhovorů s oznamovateli z Visegrádské čtyřky (tedy Slovensko, Polsko, Maďarsko a Česko) a Estonska. V tomto případě došlo k internímu oznámení v celých 90 % a směřovalo vůči důvěryhodné osobě.³¹ Z průzkumu vyplývá, že interní oznamování je preferovaným způsobem a poukazuje na velkou míru loajality pracovníků k organizaci. K internímu oznamování vybízí také sama Směrnice v článku 7, bodě 2: „*Členské státy vybízejí k podávání oznámení spíše prostřednictvím interních kanálů pro oznamování před využíváním externích kanálů pro oznamování.*“³² Téměř totožné vyjádření zaznělo již v roce 2010 Parlamentním shromážděním Evropské rady v rezoluci č.1729, která se zabývala ochranou whistleblowerů a poukazovala na nutnost zakotvení komplexní úpravy na evropské úrovni.³³ Interní oznamování probíhá formou různých komunikačních kanálů, zejména e-mailem, důvěrnou telefonní linkou, fyzickou poštovní schránkou nebo webovým formulářem. V jakém případě je organizace povinna zavést interní oznamovací systém v ČR stanovuje § 8 ZOO, jedná se například o zaměstnavatele, který má víc jak 50 zaměstnanců nebo obce s nejméně 10 000 obyvateli.

O externí oznámení se jedná v případě, kdy oznamovatel podniká kroky vně společnosti a zjištěné informace zprostředkovává orgánům, které k organizaci nemají žádný přímý vztah. Může se jednat o státní orgány – zejména OČTŘ, dále ministerstva, nevládní organizace, veřejného ochránce práv a v neposlední řadě také média a sociální sítě. Právě ty zažívají v posledních letech velký boom, a to díky technologickému pokroku. Příkladem může být celosvětově známý případ kontraktora NSA Edwarda Snowdena, který do tisku vynesl přísně utajované informace o masivním sledování telefonické a elektronické komunikace.³⁴

Často skloňovanou je i nadnárodní mediální organizace WikiLeaks, založená v roce 2006. Její činnost spočívá ze zveřejňování velkých datových souborů, které

³⁰ ONDRÁČKOVÁ, Apolena a kol. *Whistleblowing v otázkách a odpovědích (nejen) pro prošetřovatele*. Praha: Transparency International – Česká republika, o.p.s., 2019, s. 17

³¹ FRANKOVÁ, Lenka, PETRÁKOVÁ, Lenka, oznamovatelé. *O NÁS S NÁMI: Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*. *Oživení*. 2014, s. 8-17.

³² SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

³³ Rezoluce č. 1729 (2010) ze dne 29. dubna 2010 „*Protection of “whistle-blowers”*“

³⁴ *Edward Snowden National Security Whistleblower* [online]. whistleblowers.org, 8. dubna 2018 [cit. 14. září 2023]. Dostupné na < <https://www.whistleblowers.org/whistleblowers/edward-snowden/> >

cenzurují nebo omezují oficiální materiály. „WikiLeaks je obří knihovna nejpronásledovanějších dokumentů na světě. Dáváme těmto dokumentům azyl, analyzujeme je, propagujeme je a získáváme další.“³⁵ Za tuto práci získala mnoho cen v oblasti žurnalistiky.

Lze konstatovat, že svobodná možnost využití obou způsobů bez negativních dopadů na oznamovatele je ve společnosti žádaným jevem. Tyto mechanismy by měly být stanoveny jasně a srozumitelně s ohledem na bezpečnost oznamovatelů. Ta je zajišťována právě ochranou totožnosti a sankcemi vůči těm, kteří se na těchto osobách dopouštějí následné šikany a odvetných opatření.

1.5. Zaměstnanec a loajalita

Často skloňovaným výrazem je loajalita. Na tu je nahlíženo z různých perspektiv, od té absolutní (kdy zaměstnanec v podstatě nemá možnost o nezákonném, neetickém nebo nekalém chování učinit oznámení) až po tu, která je vůči whistleblowingu otevřená a snaží se najít rozumný poměr mezi požadavkem loajality, veřejným zájmem a zájmem zaměstnavatele.³⁶ Pokud nahlédneme do zákoníku práce, zakotvení loajality v něm nenajdeme, ačkoliv se v celé řadě profesí či povolání loajalita přímo očekává, nýbrž i vyžaduje.³⁷ Nepřímý odkaz na loajalitu obsahuje například §1a odst. 1 písm. d) ZP (tento paragraf uvádí, že se od zaměstnance požaduje řádný výkon práce v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele) nebo §301 písm. d) ZP, případně i §77 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o státní službě, který hovoří o státních zaměstnancích a jejich loajalitě ve vztahu k ČR. V ustanoveních ZP se opakuje³⁸ spojení „zájem zaměstnavatele“ a povinnost zaměstnance v souladu s těmito zájmy jednat. Zákoník práce v §310 obsahuje zakotvení konkurenční doložky, která chrání zájem zaměstnavatele i po skončení pracovního poměru. Co se týče výpovědi, v úvahu přichází výpověď dle §52 písm. g) ZP, avšak každý konkrétní případ by měl být posuzován individuálně. Loajalitu dále popisuje například zákon o obchodních korporacích, který v §51 odst. 1 stanoví: „...pokud takovéto rozhodování nebylo

³⁵ SONTHEIMER, Michael. *SPIEGEL Interview with Julian Assange* [online]. Spiegel.de, 20. července 2015 [cit. 14. září 2023]. Dostupné na < <https://www.spiegel.de/international/world/spiegel-interview-with-wikileaks-head-julian-assange-a-1044399.html> >

³⁶ PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 14

³⁷ DVOŘÁK, Tomáš. Několik poznámek k whistleblowingu ..., s. 42.

³⁸ Např. §1a odst.1 písm. d), § 276 odst. 3, § 301 ZP

učiněno s nezbytnou loajalitou.“³⁹ O nezbytné loajalitě v kontextu ZOK pojednává i NS, který ji vymezuje jako „povinnost dát při výkonu funkce přednost zájmům obchodní korporace před zájmy svými či zájmy jiných osob.“⁴⁰

Zaměstnanec se tak velmi často dostává do vnitřního rozporu, ve kterém stojí zmíněná loajalita a ochrana veřejného zájmu. Toto téma je diskutováno v příručce *Whistleblowing není donašečství* a dále také v několika článcích v literatuře od Pichrta. V jeho právní monografii *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost* o loajalitě pojednává Patrik Stonjek, a to souvislosti s návrhem zákona o ochraně oznamovatelů (verze k 30. září 2020), protože si byl vědom, že přijetí zákona může pohled na loajalitu v kontextu pracovního práva značně změnit. V článku se zabývá způsoby získávání informací – tedy oprávněným a neoprávněným způsobem, kdy i neoprávněný způsob může být hodnocen jako legitimní, pokud vedl k účelu dle ZOO a nenaplňoval jinak znaky TČ. Autor v tom ale vidí oslabení povinnosti loajality zaměstnance vůči zaměstnavateli (důvodem je, že zaměstnanec si je vědom nemožnosti sankcionování ze strany zaměstnavatele, pokud jeho oznámení není vědomě nepravdivé)⁴¹

S tímto tématem si také musela poradit soudní praxe, a to až na úrovni Ústavního soudu ČR, který dne 13. prosince 2012 rozhodl nálezem sp. zn. III. ÚS 298/12.⁴² Jednalo se o případ čističky odpadních vod (dále jen „ČOV“), která porušovala předpisy, vztahující se k provozu ČOV. Na toto porušování byly v roce 2001 upozorněny příslušné kontrolní orgány, jimž by dvěma zaměstnanci zaslán dopis s názvem *Katastrofální stav ČOV*. Zaměstnancům byl na základě dopisu okamžitě zrušen jejich pracovní poměr pro hrubé porušení pracovní kázně, ještě podle zákoníku práce č. 65/1965 Sb., jež bylo spatřováno v úmyslném zveřejnění informace, která tak provozovatele poškodila. Krajský soud v Brně a dále Nejvyšší soud byli toho názoru, že propuštění zaměstnanců bylo v souladu s právem, a to i když zaměstnanci jednali ve veřejném zájmu a neměli jiný legitimní prostředek, jak oznámení učinit.⁴³

Ústavní soud se naopak k případu vyjádřil ve svém nálezu odlišně a rozhodnutí obou zmíněných soudů zrušil. V odůvodnění uvádí, že princip *pacta sunt servanda* a

³⁹ Aktuální znění: zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)

⁴⁰ Nejvyšší soud: usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.8. 2022, sp. zn. 27 Cdo 1370/2021

⁴¹ STONJEK, Patrik. *Povinnost loajality (státních) zaměstnanců a její meze podle zákoníku práce a zákona o státní službě v kontextu návrhu zákona o ochraně oznamovatelů*. In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 52-53

⁴² PICHRT, Jan. *Několik poznámek k whistleblowingu, ...*, s. 15.

⁴³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12

loajalita zaměstnance nemohou vyloučit ochranu jiného veřejnoprávního zájmu. Ani dohoda mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nemůže v demokracii vyloučit, aby mohl být občan nápomocen státu při odhalování narušování zájmu společnosti, tedy: *„Soukromoprávní závazek být loajální ke svému zaměstnavateli nemůže vyloučit jiný veřejnoprávní zájem na tom, aby se též zaměstnanci mohli obracet na státní orgány v situacích, kdy ze strany zaměstnavatele hrozí ohrožení významných společenských zájmů. Jinak řečeno společnost má zájem na tom, aby každý občan mohl být nápomocen státu při odhalování nedostatků a v případě potřeby na ně upozornil.“*⁴⁴Dle ÚS tak loajalita není absolutní a nadto je už tato problematika zakotvena v i v samotném zákoně. V době, ve které ÚS daný případ posuzoval, totiž zákonná úprava na území ČR chyběla.

⁴⁴ Tamtéž.

2. Právní úprava whistleblowingu v mezinárodních souvislostech

Vzhledem k tomu, že je ČR členem různých nadnárodních organizací, je vázána úmluvami, které v rámci své působnosti tyto organizace vydávají. Úmluvám často chybí vynutitelnost a mají pouze doporučující charakter. Rozdíl ale nastává u směrnic, které v rámci své působnosti vydává EU. Tyto směrnice členským státům stanovují cíle, kterých mají dosáhnout a jedná se tak o důležitý harmonizační nástroj. Největší prostor v této kapitole bude věnován Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 (Směrnice), která byla v této práci již několikrát zmíněna. Jedná se o důležitý akt na poli ochrany oznamovatelů v rámci EU.

2.1. Úmluva OSN proti korupci

ČR přistoupila k ratifikaci Úmluvy OSN proti korupci v roce 2005⁴⁵, avšak tato úmluva se whistleblowingu dotýká velmi okrajově. Vztahuje se na oznamování protikorupčních TČ, tedy nezahrnuje například neetické jednání. Ochrana oznamovatelů se věnuje článek 33, který praví: *„Každá smluvní strana zváží, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou.“*⁴⁶ Článek nemá vynucující charakter, neboť obsahuje slovo „*zváží*“, záleží členských státech, jak k ochraně samy přistoupí. Úmluva byla užita jako jeden z podkladů při rozhodnutí Guja proti Moldavsku.⁴⁷

2.2. Úmluvy proti korupci v rámci GRECO⁴⁸

Vzhledem k přistoupení ČR do skupiny GRECO došlo z její strany k ratifikaci dvou významných protikorupčních dokumentů. Prvním z nich je *Civil Law Convention*

⁴⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s. o sjednání Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci, ve znění účinném k 30.9.2014

⁴⁶ Úmluva Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC) ze dne 31. října 2003

⁴⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. února 2008, ve věci stížnosti č. 14277/04 Guja proti Moldavsku

⁴⁸ Group of States against Corruption – tedy Skupina států proti korupci. ČR je členem od roku 2002.

on Corruption (ETS 174) z roku 1999, česky také jako *Občanskoprávní úmluva o korupci*. Úmluva nepoužívá přímé označení oznamovatele, ale hovoří o: „zaměstnancích, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům.“⁴⁹ Nadto článek 9 stanovuje povinnost zakotvení ochrany ve vnitrostátním právu. Lze vidět, že i v tomto pojetí se tak jedná o whistleblowera, který činí interní nebo externí oznámení.

Další ratifikovanou úmluvou je *Criminal Law Convention on Corruption* (ETS 173) tedy *Trestněprávní úmluva o korupci*, taktéž z roku 1999. V této úmluvě se v článku 22 hovoří o: „ochraně spolupracovníků justice a svědků, tedy ty, kteří oznamují TČ uvedené v člancích 2 až 14 nebo jinak spolupracují s OČTŘ“⁵⁰ Jedná se ale pouze o taxativně vymezené TČ, jež nelze rozšiřovat. Ani tato úmluva tak nepojednává o ochraně nekalého nebo neetického jednání jako samotná Směrnice a je tak poměrně úzce využitelná.

2.3. Rezoluce Rady Evropy č. 1729 a Doporučení CM/ Rec (2014)7

V návaznosti na stále se zvyšující potřebu zakotvení komplexní právní úpravy v rámci samotné EU byla Parlamentním shromážděním Rady Evropy přijata v roce 2010 rezoluce č.1729⁵¹, která obsahuje upozornění na potřebu komplexní úpravy. Rezoluce zmiňuje velmi uspokojujivé výsledky, které v rámci ochrany whistleblowerů přináší právní úprava v USA a zároveň vyzývá všechny členské státy k tomu, aby přezkoumaly svoji dosavadní právní úpravu vztahující se k ochraně těchto osob. Mimo pracovního práva se dotýká také jiných právních odvětví, zejména práva trestního, protikorupčního a mediálního. V rezoluci stojí: „*Příslušná legislativa musí v první řadě poskytovat bezpečnou alternativu mlčení a nikoli nabízet potenciálním oznamovatelům „kartonový štít“, který by je uvěznil tím, že by jim dal falešný pocit bezpečí.*“⁵²

V návaznosti na zmíněnou rezoluci č. 1729 přijal Výbor ministrů Rady Evropy v roce 2014 Doporučení CM/ Rec (2014)7⁵³ a Vysvětlující memorandum, které na rozdíl od rezoluce obsahuje jasné vymezení pojmů a je více konkrétní. Za důležité

⁴⁹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s. o Občanskoprávní úmluvě o korupci ze dne 20.dubna 2004

⁵⁰ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s.o Trestněprávní úmluvě o korupci ze dne 1.7.2002

⁵¹ Rezoluce č. 1729 (2010) ze dne 29. dubna 2010 „*Protection of “whistle-blowers”*“, bod. 5

⁵² Tamtéž

⁵³ Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně oznamovatelů ze dne 29. dubna 2010

považují, že doporučení obsahuje širokou škálu osob, které mohou k oznámení přistoupit. Jedná se tak o:

1. *Osoby pracující v soukromém nebo veřejném sektoru bez ohledu na charakter jejich pracovního vztahu i bez ohledu na to, zda je jim vyplácena mzda, či nikoli.*
2. *I osoby, jejichž pracovní vztah byl již ukončen a případně i ty, kde ještě nebyl zahájen. Do jeho působnosti by měli spadat i ti, kdo v průběhu nábory a komunikace před uzavřením smlouvy získali informace o ohrožení nebo poškozování veřejného zájmu.*⁵⁴

Právě široké pojetí osob považují za klíčové z důvodu odvetných opatření. Kdyby před nimi nebyly osoby dostatečně chráněny, ochrana oznamovatelů by velkou měrou ztrácela na významu.

2.4. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937

Průlomovým aktem na poli EU v souvislosti s ochranou oznamovatelů bylo přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019.⁵⁵ Přijetí směrnice předcházelo vydání návrhu směrnice Evropského Parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie z roku 2018, který byl představen komisařkou pro spravedlnost, pocházející z ČR, Věrou Jourovou.⁵⁶ Důvodová zpráva k tomuto návrhu obsahuje ihned v úvodu odkaz na výše zmiňované doporučení Rady Evropy CM/Rec (2014)7 z roku 2014, ve kterém byly stanoveny doporučující rady a principy při vytváření a přijímání následné právní úpravy. Toto doporučení tak bylo, zároveň s judikaturou ESLP, vztyčným bodem při utváření návrhu směrnice.⁵⁷ V roce 2017 byl Evropskou komisí (dále jen „komise“) proveden průzkum a vypracována studie, která zjistila, že díky nedostatečné ochraně oznamovatelů přijde každý rok EU o finanční sumu v rozmezí 5,8 – 9,6 miliard ročně, a to pouze ve vztahu k zadávání veřejných zakázek a jejich propojení s korupcí.⁵⁸ Z toho vyplývá, že tato

⁵⁴ Tamtéž

⁵⁵ SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

⁵⁶ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie COM/2018/218 final - 2018/0106 (COD) ze dne 23.4.2018 s důvodovou zprávou

⁵⁷ Důvodová zpráva k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie COM/2018/218 final - 2018/0106 (COD) ze dne 23.4.2018, s. 3

⁵⁸ Milieu (2017), „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement“ [online]. Europa.eu [cit. 16. září 2023]. Dostupné na <Europa.eu [cit. 16. září 2023]. Dostupné na <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>>

problematika má nejen osobní, ale zejména i významný finanční dopad pro fungování EU.

Zároveň si byla EU vědoma značné roztržičnosti a nejednotnosti právních úprav v členských státech a zejména toho, že pokud bude prosazování ochrany oznamovatelů nekoordinované jako doposud, nikdy nelze dosáhnout cílů, které si EU stanovila. Tento návrh měl tak směřovat k minimální harmonizaci na poli ochrany oznamovatelů.⁵⁹

Samotný návrh je rozčleněn do pěti kapitol, jež obsahují 23 článků. Na začátku zmíněného návrhu stojí vymezení 86 důvodů, pro které byl tento návrh předložen. Vymezení důvodů tak v rámci celého dokumentu zaujímá nejvíc prostoru. Ihned v úvodu návrhu stojí poměrně široké vymezení věcné a zejména osobní působnosti, a dále také definice nejdůležitějších pojmů, například „oznamující osoba“, „odvetná opatření“ nebo vymezení „interního a externího kanálu“.⁶⁰ Článek 4 stanovuje povinnost zavedení kanálů u vymezených subjektů, kterými jsou:

- a) *soukromé právní subjekty s 50 či více zaměstnanci;*
- b) *soukromé právní subjekty s celkovým ročním obrátem nebo bilanční sumou roční rozvahy 10 milionů EUR či více;*
- c) *soukromé právní subjekty jakékoli velikosti, které působí v oblasti finančních služeb či jsou náchylné k praní peněz nebo financování terorismu, jak je upraveno v aktech Unie uvedených v příloze⁶¹*

Malým podnikům a mikropodnikům tato povinnost stanovena není a jejich zaměstnanci tak mohou oznámení učinit externě, přímo prostřednictvím příslušných vnitrostátních orgánů. Výjimku tvoří pouze podniky na úseku finančních služeb, neboť ty jsou mnohem více náchylné k praní špinavých peněz či dokonce financování terorismu.⁶²

Návrh ve svých dalších člancích rozvádí interní a externí oznamování s poukazem na prioritu interních kanálů s tím, že by v jejich rámci měla být zajištěna anonymita a utajení. Interní oznámení je privilegované, na což ukazuje například i

⁵⁹ Důvodová zpráva k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie COM/2018/218 final - 2018/0106 (COD) ze dne 23.4.2018, s. 7

⁶⁰ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady ..., článek 1-3, s.17-19

⁶¹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady ..., článek 4, s.20

⁶² Důvodová zpráva k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie COM/2018/218 final - 2018/0106 (COD) ze dne 23.4.2018, s. 10

článek 13, který ve svém odstavci 2 říká: „Osoba podávající oznámení externě má nárok na ochranu podle této směrnice tehdy, je-li splněna jedna z těchto podmínek:

a) nejprve podala oznámení interně, v reakci na oznámení však nebyla v přiměřené lhůtě stanovené v článku 5 přijata náležitá opatření“⁶³

Celý návrh směrnice je vydávám v souladu s SFEU⁶⁴, smlouvou Euratom⁶⁵ a s cíli evropského pilíře sociálních práv⁶⁶.

Na podkladě zmiňovaného návrhu byla v roce 2019 přijata zmiňovaná Směrnice, která uzákonila ochranu oznamovatelů na poli EU.

Již v samotné důvodové zprávě je uvedeno: „ochrany oznamovatelů může být lépe dosaženo na úrovni Unie stanovením společných minimálních norem pro harmonizaci ochrany oznamovatelů, a vzhledem k tomu, že pouze opatření Unie může zajistit soudržnost a sladit stávající pravidla Unie týkající se ochrany oznamovatelů, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii.“⁶⁷Právě směrnice jsou na poli EU užívány k harmonizaci práva a jsou zakotveny v článku 288 SFEU, který stanoví: „Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“⁶⁸ Samotná harmonizace může být minimální nebo maximální, přičemž Směrnice o ochraně oznamovatelů požaduje harmonizaci minimální. Znamená to, že normy členských států by měly obsahovat ochranu vyšší, než uvádí Směrnice.⁶⁹

Směrnice nemají přímý účinek a pro jejich závaznost je nutná implementace do vnitrostátního právního řádu, nicméně forma a metoda k dosažení výsledku je ponechána na uvážení členských států. K přiznání přímého účinku může dojít pouze výjimečně, a to za předem stanovených kritérií.⁷⁰

⁶³ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady ..., článek 13, s.25

⁶⁴ Smlouva o fungování Evropské unie, platná od 1. prosince 2009

⁶⁵ Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii, platná od 1. ledna 1958

⁶⁶ *Evropský pilíř sociálních práv – 20 zásad* [online], Vlada.cz, [cit. 17. září 2023]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Evropsky-pilir-socialnich-prav.pdf>>.

⁶⁷ Důvodová zpráva ke SMĚRNICI EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

⁶⁸ Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění), čl. 288

⁶⁹ *Článek 288 Smlouvy o fungování Evropské unie – směrnice* [online]. ur-lex.europa.eu, 16. březen 2022 [cit. 29. září 2023]. Dostupné na <<https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/european-union-directives.html>>

⁷⁰ Jedná se o situaci, kdy nebyla směrnice transponována včas, avšak její ustanovení jsou bezpodmínečná, dostatečně přesná a jasná. Účinek může být pouze vertikální (tj. situace, kdy se jednotlivec dovolává ustanovení práva EU ve vztahu ke státu). K přiznání přímé účinnosti ze strany SDEU došlo v rozsudku Van Duyn proti Home Office.

Oproti návrhu je Směrnice obsáhlejší, jsou rozšířeny důvody pro její přijetí (110) a zároveň se zvýšil i počet článků, a to na 29.⁷¹ Ačkoliv jde o krok správným směrem, TI upozorňuje ve *Zprávě o pokroku při provádění směrnice EU* o tom, že i tato má své mezery a slabiny, zejména to, že nechrání celé spektrum oznamovatelů, kteří vystupují ve veřejném zájmu ale pouze ty, kteří hlásí porušení právních předpisů Unie v určitých oblastech.⁷² Opačně se k osobní a věcné působnosti staví Matěj Tkadlec, Směrnici v tomto ohledu označuje za „*velmi ambiciózní zákonodárnou iniciativu, která by mohla být v kontinentální Evropě naprosto přelomovým právním institutem.*“⁷³ Vymezení osobní působnosti považuje za velmi široké.

Já sama považuji osobní a věcné vymezení za dostačující s poukazem na fakt, že standardy stanovené Směrnicí jsou minimální a členské státy tak mohou přistoupit k jejich rozšíření. Sama ČR tak učinila například v § 2 odst. 3 ZOO, kde osobní působnost ze Směrnice přebírá, ale i rozšiřuje. Problém může nastat v situaci, kdy členský stát toto právo na rozšíření norem nevyužije.

Směrnice ihned v prvním článku jasně definuje účel, pro který byla přijata, tedy: „*Účelem této směrnice je zlepšit prosazování práva a politik Unie v konkrétních oblastech stanovením společných minimálních norem, které zajistí vysokou úroveň ochrany osob oznamujících porušení práva Unie.*“⁷⁴ Pokud se podíváme na vymezení účelu v návrhu, stanovení „*vysoké úrovně ochrany*“ zcela absentuje, ačkoliv je obsaženo v několika bodech důvodové zprávy. Obsažení tohoto spojení přímo v úvodu Směrnice poukazuje na vysokou prioritu, kterou Unie ochraně oznamovatelů přikládá.

Další novinkou oproti původnímu návrhu je vložení celého čl. 3, který pojednává o vztahu k jiným aktům EU a vnitrostátním ustanovením. Vzhledem k tomu, že jsou na poli Unie vydávány také odvětvové akty, které mohou obsahovat zvláštní pravidla, které se povinně použijí v případě oznamování porušení, bylo nutné vymezit rozsah užití Směrnice. V tomto případě je tak Směrnice subsidiární a její ustanovení se použijí v takové míře, v jaké není daná záležitost upravena ve zvláštních pravidlech.⁷⁵

⁷¹ SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

⁷² TERRACOL, Marie. *Progress Report on Transposition of the EU Directive: Are EU Governments Taking Whistleblower Protection Seriously?* [online]. transparencycdn.org, 2021 [cit. 18. září 2023], str.5

⁷³ TKADLEC, Matěj. *Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu.* In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 59

⁷⁴ SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl.1

⁷⁵ Tamtéž. Čl. 3

Povinnost zachovávat důvěrnost, jež se stanovena v čl. 16 je úzce spjata s anonymitou a ochranou totožnosti, kterou tento zákon přiznává. Tento článek je tak jedním z dalších, které rozšiřují původní návrh a nadto je na něj navázáno sankcionování v případě porušení této povinnosti. Právě anonymita je klíčovým faktorem: „Z hlediska ochrany oznamovatelů je dominujícím prvkem princip zajištění dostatečné ochrany totožnosti oznamovatele i oznamovaného. Jestliže bude důsledně chráněna identita těchto osob, minimalizují se negativní důsledky spojené s oznámením, zejména pokud jde o možnou profesní újmu.“⁷⁶Zmiňuje ji i citovaná analýza z roku 2012, jež byla vytvořena v souvislosti se snahou přijmout adekvátní právní úpravu v ČR. Nutno ale podotknout, že ochranu totožnosti je možné prolomit, pokud k tomu daná osoba udělila souhlas nebo pokud se jedná o nutnou a přiměřenou povinnost, vyplývající z unijního či vnitrostátního práva, které souvisí s vyšetřováním, případně soudním řízením, jež vedou vnitrostátní orgány.⁷⁷

Ochrana oznamovatelů však není zcela bezbřehá. I Směrnice usiluje o to, aby nebyla činěna nepravdivá oznámení se snahou poškodit dotčenou organizaci. Směrnice vymezení přesných sankcí neobsahuje, neboť ty si každý členský stát stanoví v následně přijatých právních předpisech. Česká legislativa na to například reagovala tím, že v ZOO zakotvila vědomě nepravdivé oznámení jako přestupek FO, za který lze uložit pokutu do výše 50 000 Kč.⁷⁸

Dalším zásadním bodem je stanovení, že práva a povinnosti, které obsahuje Směrnice, nelze žádným způsobem vyloučit. „Členské státy zajistí, že práv a prostředků nápravy stanovených v této směrnici se nelze vzdát ani je nelze omezit žádnou dohodou, politikou, formou nebo podmínkami pracovního nebo obdobného poměru, a to ani předběžnou rozhodčí dohodou.“⁷⁹TI v roce 2019 vydala analýzu a doporučení⁸⁰, jež se zabývá zmíněnou Směrnicí a v úvodu této analýzy pojednává o čl. 24 jako o jednom z podařených a pozitivních aspektů Směrnice.

⁷⁶ ⁷⁶ SOCHOVSKÝ a kol. Oživení. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů): analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR*. Oživení, 2012. str. 34

⁷⁷ SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 16

⁷⁸ Zákon č. 171/2023 Sb., zákon o ochraně oznamovatelů

⁷⁹ SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 24

⁸⁰ Transparency International. *BUILDING ON THE EU DIRECTIVE FOR WHISTLEBLOWER PROTECTION ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS* [online]. Německo: Transparency International Secretariat, 2019. Dostupné na <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2020/11/2019_EU_whistleblowing_EN.pdf>

Směrnice měla být transponována do právních řádů členských států do 17. prosince 2021. Vzhledem k tomu, že ani na začátku roku 2023 nebyla Směrnice provedena ve všech členských státech, a to ani po zaslání formálních výzev a odůvodněných stanovisek ze strany Komise, došlo 15. února 2023 k podání žaloby u Soudního dvora EU proti osmi členským státům, mezi kterými se nachází i ČR.⁸¹ V tomto případě může Komise na základě článku 260 odst. 3 SFEU požadovat, aby členský stát, který nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, zaplatil paušální částku nebo penále ve výši přiměřené okolnostem.⁸²

⁸¹European Commission. *The European Commission decides to refer 8 Member States to the Court of Justice of the European Union over the protection of whistleblowers* [online]. ec.europa.eu, 15. února 2023 [cit. 18. září 2023]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_703>

⁸² Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění), čl. 260

3. Návrhy legislativy před účinností Směrnice

Česká republika měla určité snahy o zakomponování whistleblowingu do právního řádu již před účinností Směrnice, tyto snahy však nebyly nikdy naplněny. S ohledem na fakt, že všechny pokusy, o kterých hovoří tato kapitola byly neúspěšné a dva z nich dokonce whistleblowing bagatelizovaly (neboť se snažily tuto velmi rozsáhlou a komplexní problematiku vtělit do „*jediného odstavce či několika slov*“⁸³), usuzují, že aktivita v tomto směru měla působit spíše jako přesvědčení veřejnosti a voličů o aktivní práci zákonodárců, případně měla naplnit programový bod.

3.1. Návrh první z roku 2012

Jednalo se o vládní návrh, jež byl předložen místopředsedkyní vlády, předsedkyní Legislativní rady vlády a předsedkyní Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí, Karolinou Peake v roce 2012. Ihned v prvním bodě tohoto návrhu stojí, že: „*je předkládán v souladu s Programovým prohlášením vlády*“⁸⁴, jehož cílem byl boj proti korupci. To byl zřejmě i důvod toho, proč byl tento návrh předkládán právě Karolinou Peake.

Postup vtělení whistleblowingu do antidiskriminačního zákona byl projednán s Ministerstvem spravedlnosti a vláda jej považovala za „*komplexně upravenou oblast v jediném právním předpise*“⁸⁵. Tato právní varianta je v návrhu podřazena pod číslo dva. V návrhu zákona jsou však posuzovány varianty další, a to tzv. „*varianta nulová*“, která předpokládala využití stávající právní úpravy (což bylo považováno za nedostatečné) a varianta třetí, tedy vytvoření samostatného zákona. V posouzení varianty je uvedeno, že po konzultaci s Ministerstvem spravedlnosti a dále Ministerstvem práce a sociálních věcí nakonec vláda přistoupila k přiřazení whistleblowingu k antidiskriminačnímu zákonu. Jako důvod k tomuto kroku bylo mimo jiné uvedeno: „*Koncepce právní úpravy whistleblowingu jako nového samostatného právního předpisu v sobě zahrnuje negativum v podobě nutnosti provedení dalších novelizací některých souvisejících právních předpisu, což by mohlo vést k roztříštěnosti již platné právní úpravy, nebo dokonce k narušení jak právního systému,*

⁸³ Tamtéž, str. 4

⁸⁴ Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů [online]. Vláda.cz, 2012 [cit. 20. září 2023]. Dostupné na < https://www.vlada.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/3a---navrh-vecneho-zameru-ze-dne-9--rijna-2012.pdf >

⁸⁵ Tamtéž, s. 6

*tak zásady čistoty legislativního prostředí.*⁸⁶Právě tento citovaný úryvek poukazuje na vědomost vlády, že příprava samostatného návrhu zákona by byla velmi pracná, časově náročná a navíc, prvky ochrany by bylo nutné pracně promítnout i do dalších, již existujících zákonů. Vzhledem k tomu, že vláda chtěla pouze naplnit jeden ze svých programových bodů, a to „*rychle a bez velké legislativní práce*“⁸⁷, nepřipadala tato varianta v úvahu.

Z hlediska věcného návrh obsahoval taktéž zhodnocení tří variant, a to varianty A, B a C. Jako nepřijatelnější se zdála být varianta C, která měla zajistit ochranu zaměstnanci, který oznámí trestněprávní jednání a spolupracuje s příslušnými orgány v rámci řízení. Tento návrh tak počítal pouze s jednáním trestněprávním (nikoliv například přestupkovým, jako aktuální ZOO) a navíc, vztahoval se pouze na zaměstnance, kteří oznámení učinili ve vztahu k OČTŘ. Důvod, proč mělo být postihováno pouze jednání trestněprávní, obsahuje samotné vymezení varianty C, které říká, že právě trestněprávní jednání je považováno za nejzávažnější protiprávní jednání, na jehož postihování má společnost největší zájem.⁸⁸V tomto směru došlo k posunu, neboť aktuální ZOO obsahuje i postih přestupkový.

Vzhledem k tomu, že došlo v roce 2013 k pádu dosavadní vlády, nebyl tento návrh již nadále projednáván. Závěrem bych uvedla, že nevhodnost přičlenění oznamování do antidiskriminačního zákona nespatořoval pouze Pichrt⁸⁹, ale také například Jiří Šamánek⁹⁰, který se k této problematice vyjádřil v článku (Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně. V tomto článku rozvedl hned několik důvodů, proč je tento postup zcela nevhodný a zároveň poukázal (stejně jako Pichrt), že „*návrh působí jako snaha zakotvit ochranu oznamovatelů do právního řádu jen proto, aby byly naplněny deklarované cíle.*“⁹¹

⁸⁶ Tamtéž, s. 17

⁸⁷ PICHRT, Jan. *Do pětice všeho dobrého?* In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 2

⁸⁸ Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu..., s. 19

⁸⁹ Což lze vyčíst například z jeho článku *Do pětice všeho dobrého? Návrh první – vládní – z roku 2012*

⁹⁰ Kancelář veřejného ochránce práv, právník

⁹¹ ŠAMÁNEK, Jiří. *(Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně.* In PICHRT, Jan (ed.). Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 46-52

3.2. Návrh druhý z roku 2013

Druhý návrh, jež byl předložen v roce 2013, byl vypracován skupinou senátorů v čele s Liborem Michálkem. Zajímavostí je, že právě Libor Michálek je považován za jednoho z nejznámějších whistleblowerů v ČR, neboť upozornil na kauzu předražených zakázek v souvislosti se Státním fondem životního prostředí, kde v té době působil jako ředitel. Po podání trestního oznámení byl následně z funkce odvolán a od roku 2012 se stal senátorem. Za své činy byl oceněn Nadačním fondem proti korupci a dále Cenou Františka Kriegla, kterou uděluje Nadace Charty 77.⁹²

Návrh byl předložen v červenci roku 2013 jako senátní tisk 137 a nesl název: „*Návrh senátního návrhu zákona o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů.*“⁹³ Jak můžeme vidět, v tomto případě zvolili senátoři cestu samostatného zákona, což je výrazný posun oproti prvnímu návrhu z roku 2012. Problémem návrhu však byla jeho značná legislativní nepropracovanost (samotný návrh zákona obsahuje pouze osm paragrafů, z čehož pouze první čtyři upravují oznamování jako takové), značnou kritiku k němu vyslovil i Josef Vacula⁹⁴, který návrh spatřuje jako rozporný se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.⁹⁵ Důvodem vyjádření Vaculy k návrhu je, že pokud by byl tento návrh Senátem přijat a byl dále postoupen Sněmovně, musel by projít meziresortním připomínkovým řízením, ve kterém by se k němu vyjadřoval i ÚOOÚ.⁹⁶ Právě díky rozporu návrhu se zmíněným zákonem by tak zřejmě nedošlo k přiznání kladného stanoviska od ÚOOÚ.

Pokud se podíváme do textu návrhu, zjistíme, že jeho osobní působnost je velmi úzká a vztahuje se zejména na veřejný sektor. Co se týče působnosti věcné, i ta je vymezena velmi specificky. Postihuje pouze jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem a představuje:

- a) *naplnění skutkové podstaty trestného činu, za něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní sazbou nejméně 3 roky*

⁹² Libor Michálek [online]. Aktualne.cz, 24. října 2012 [cit. 22. září. 2023]. Dostupné na <<https://www.aktualne.cz/wiki/domaci/libor-michalek/r~i:wiki:3510/>>

⁹³ Návrh senátního návrhu zákona o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů [online]. Praha: Senátní tisk 137, 2013. Dostupné z : <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/69353/58317>

⁹⁴ V roce 2013 působil jako Inspektor Úřadu pro ochranu osobních údajů

⁹⁵ VACULA, Josef. *Whistleblowing v kontextu ochrany soukromí a osobních údajů*. In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 183

⁹⁶ Tamtéž

- b) *naplnění skutkové podstaty přestupku nebo jiného správního deliktu, za něž jiný právní předpis ukládá pokutu s horní sazbou ve výši nejméně 3 000 000 Kč nebo*
- c) *jiné závažné porušení zákona nebo vnitřního předpisu zaměstnavatele, které nicméně nenaplnjuje skutkovou podstatu přestupku, jiného správního deliktu nebo trestného činu.*⁹⁷

Z toho plyne, že i tato ochrana je ve vztahu k oznamovatelům nedostatečná a nenaplnila by tak zamýšlený efekt. K tomu se v 1. čtení na 12. schůzi Senátu vyjádřil i senátor Miroslav Antl: „*Takže v tuto chvíli prosím, můj návrh je takový, že bych měl říci zamítněme, ale vstřícně k navrhovatelům, protože jsem přesvědčen o tom, že srdce jim zavelelo a jejich přesvědčení a vraťme k dopracování*“⁹⁸Po hlasování došlo k vrácení návrhu navrhovatelům k dopracování, k jeho dalšímu projednání však nebylo nikdy přistoupeno.

3.3. Návrh třetí z roku 2016

V tomto případě se jednalo o předložení několika možných alternativ, kterými by bylo možné dosáhnout kýžené ochrany. Jednalo se o vládní návrh, který byl předložen tehdejšími ministrem pro lidská práva a rovné příležitosti Jiřím Dienstbierem na tiskové konferenci v dubnu 2016 v budově Úřadu vlády a bylo tak učiněno v souladu s Vládní koncepcí boje s korupcí na léta 2015-2017.⁹⁹ Samotný návrh obsahoval pět variant řešení, přičemž jako výsledná byla vybrána varianta č. 1 – tedy zakotvení ochrany whistleblowerů do stávající právní úpravy (zákoník práce, zákon o státní službě aj.). V tomto případě by došlo k novelizaci celkem šesti právních předpisů a jejich sedmi ustanovení.¹⁰⁰ Proč nechtěl Dienstbier užít cestu komplexního právního předpisu, vysvětlil následovně: „*Touto cestou jsme nešli mimo jiné také proto, že ze zahraniční zkušenosti víme, že tyto právní úpravy se ukazují jako nefunkční. Například*

⁹⁷ ⁹⁷Návrh senátního návrhu zákona..., s. 3

⁹⁸ Těsnopisecká zpráva z 12. schůze Senátu ze dne 22.8. 2013. Dostupné na <<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=9&IS=5127&D=22.08.2013#b14323>>

⁹⁹ VLÁDA ČR. *Ministr Jiří Dienstbier představil alternativy legislativního řešení ochrany oznamovatelů protiprávního jednání* [online]. Vlada.cz, 25 dubna 2016 [cit. 23. září 2023]. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=142952&tmplid=50>>

¹⁰⁰ Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí. *Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2016. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/dokumenty/tiskove-zpravy/Navrh-alternativ-legislativniho-reseni-ochrany-oznamovatelu.pdf>>

na Slovensku, kde tato právní úprava existuje, nebyla použita ani jednou. Podle analýzy slovenské pobočky TI je slovenský zákon neefektivní a složitý.¹⁰¹

Na zveřejnění návrhu reagoval kriticky Robert Pelikán a Andrej Babiš, který na jeho základě následně předložil poslanecký návrh ZOO m(o němž je pojednáváno níže). V případě obou návrhů se tak jednalo spíše o politický souboj se snahou pošpinit tyto návrhy navzájem.¹⁰²

3.4. Návrh čtvrtý z roku 2016

Dalším, a to čtvrtým pokusem, bylo předložení poslaneckého návrhu zákona v dubnu 2016. Stalo se tak sněmovním tiskem 799/0 a předkladatelem byl tehdejší ministr financí Andrej Babiš. Ihned v úvodu důvodové zprávy stojí, že „vláda ve svém programovém prohlášení stanovila jako jednu ze svých priorit nesmlouvavý boj proti všem formám korupce a závažné hospodářské kriminality“¹⁰³, a jedná se tak o jeden z důvodů nezbytnosti této navrhované právní úpravy. Návrh nechtěl ochránit pouze oznamovatele, ale být také preventivní k páchání TČ jako celku. Taxativní vymezení obsahovalo pouze TČ společensky nejvíce nebezpečné a zařazení přestupků do samotného zákona bylo pokládáno za nereálné.¹⁰⁴

Jednalo se o návrh komplexnější, avšak i tento obsahoval řadu problémů. Kladem bylo, že se nevztahoval pouze na zaměstnance ve státní službě, ale i zaměstnance v pracovním poměru, vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních sborů – osobní vymezení tak bylo široké.

Samotný návrh pracoval s pojmem „chráněný oznamovatel“ a přiznání tohoto statutu náleželo státnímu zástupci, na což bylo odpůrci poukazováno. Státní zastupitelství má totiž jako státní orgán odlišnou úlohu, a to zastupování veřejné žaloby ve věcech trestních. Problematické bylo i vyjadřování souhlasu Úřadu práce ve vztahu k přiznávání náhrady za ztrátu příjmu a náhrady za nemajetkovou újmu.¹⁰⁵Výše

¹⁰¹ Tamtéž

¹⁰² TKADLEC, Matěj. *Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu*. In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 60-61

¹⁰³ Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=126458>>

¹⁰⁴ Tamtéž

¹⁰⁵ PICHRT, Jan. *Do pětice všeho dobrého?* In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 3

zmíněné NSZ mělo také zabezpečovat informační systém, sloužící pro nahlašování taxativně vymezené TČ s důrazem na zajištění ochrany totožnosti oznamovatele. Utajení totožnosti mělo trvat až do vydání statutu chráněného oznamovatele.¹⁰⁶

Jak uvádí důvodová zpráva, návrh je inspirován již platnou slovenskou právní úpravou, která na rozdíl od českého návrhu obsahuje i zakotvení odměny do výše pětinasobku minimální měsíční mzdy, o kterou může oznamovatel požádat v případě, že byl výsledek trestního řízení kladný. V případě českého návrhu byl uplatněn institut kompenzace majetkové a nemajetkové újmy, která měla být vyplácena Ministerstvem financí, a to až do padesátinasobku minimální mzdy v případě, že v souvislosti s oznámením došlo úniku výtěžku. V komparaci se slovenskou právní úpravou mi tento záměr přijde efektivnější, neboť už samotný název „odměna“ může oznamovatele motivovat k jednání za účelem finančního zisku, nikoliv kvůli morálním hodnotám. Pravdou ale je, že institut odměny obsahuje i americký zákon *False Claims Act*, který je v souvislosti s tímto tématem často interpretován.

3.5. Návrh pátý z roku 2017

Tento návrh plánoval zajistit ochranu oznamovatelů prostřednictvím nového odstavce u § 133a, který měl být vložen do již existujícího paragrafu zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OSŘ“). Jednalo se o podobnou situaci, jakou byl vládní návrh z roku 2012, v tomto případě však vláda nešla cestou antidiskriminačního zákona. Znovu se jednalo o snahu nalézt jednoduché a nepřiliš pracné řešení, kterým chtěla vláda naplnit svůj Akční plán boje s korupcí na rok 2016 a dále Plán legislativních prací vlády na rok 2016.¹⁰⁷

Samotný návrh spočíval v rozšíření právní úpravy již existujícího „obráceného“ důkazního břemene¹⁰⁸. Návrh spočíval v přidání následujícího:

„(2) Pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že byl ze strany žalovaného postížen nebo znevýhodněn v oblasti základního pracovněprávního vztahu proto, že u orgánu činného v trestním řízení učinil na základě

¹⁰⁶ Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Praha: Sněmovní tisk 799, 2016. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=126454> >

¹⁰⁷ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Praha: Sněmovní tisk 1034, 2017. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=120933> >

¹⁰⁸ V souvislosti s obrácením důkazního břemene hovoříme u přímé a nepřímé diskriminace

*důvěryhodných skutečností trestní oznámení pro trestný čin, který mohl spáchat žalovaný, zaměstnanec žalovaného, osoba ve služebním poměru zařazená u žalovaného, člen orgánu žalovaného nebo osoba vykonávající veřejnou funkci u žalovaného nebo stojící v jeho čele, je žalovaný povinen dokázat, že nedošlo k postizení nebo znevýhodnění žalobce z tohoto důvodu.*¹⁰⁹

Jak uvádí důvodová zpráva, návrh přisuzuje ochranou pouze v trestních oznámení podaných u OČTŘ. Důvodem je snaha o vyvážení veřejného zájmu na oznamování této protiprávní činnosti a zároveň povinnosti loajality zaměstnance vůči zaměstnavateli. K tomu chtěl zákonodárce zamezit oznamování v případě bagatelních jednání.¹¹⁰

Reálné využití této úpravy přicházelo v úvahu pouze u sporů, k jejichž projednání byl příslušný civilní soud, např. spor o rozvázání pracovního poměru. Pokud by se v tomto případě obrátil oznamovatel na soud s návrhem o určení, že rozvázání pracovního poměru s ním je neplatné a uvedl, že k jeho postihu (v tomto případě ukončení pracovního poměru) došlo v souvislosti s jeho whistleblowerskou aktivitou, musel by právě zaměstnavatel prokázat, že nešlo o diskriminaci zaměstnance na základě výše zmíněné aktivity.¹¹¹

Vzhledem k tomu, že byl návrh předložen na konci volebního období Sněmovny, došlo pouze k 1. čtení v květnu 2017, projednávání návrhu však bylo usnesením přerušeno a s koncem volebního období také finálně ukončeno.¹¹²

3.6. Návrhy z roku 2019

V roce 2019 došlo k představení dalších dvou (a před účinností Směrnice) posledních návrhů zákonů o ochraně oznamovatelů. Jednalo se o návrh ministra spravedlnosti Jana Kněžíňka a dále návrh Nadačního fondu proti korupci (dále jen „NFPK“).¹¹³ Ačkoliv byl Kněžíňkův návrh popsán jako „*první v historii našeho státu, kdy*

¹⁰⁹ Tamtéž

¹¹⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=120933>>

¹¹¹ Tamtéž

¹¹² Sněmovní tisk 1034, novela z. – občanský soudní řád [online]. Psp.cz [cit. 23. září 2023]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1034>>

¹¹³ Česká tisková kancelář. *Fond proti korupci představil návrh zákona o ochraně oznamovatelů* [online]. Pravniprostor.cz, 20. února 2019 [cit. 23. září 2023]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/fond-proti-korupci-predstavil-navrh-zakona-o-ochrane-oznamovatelu>>

mělo dojít k vytvoření komplexního samostatného zákona upravujícího v podstatě všechny důležité oblasti whistleblowingu“,¹¹⁴ narážel (stejně jako i návrh druhý) na značný problém, a tím byla fáze přípravy Směrnice, neboť bylo jasné, že dojde k jejímu přijetí v nejbližší době. To byl také důvod, proč nakonec nedošlo k většímu projednání návrhů. Zákonodárce si byl vědom, že v případě přijetí by muselo dojít k jejich okamžité novelizaci po tom, co by vešla v platnost Směrnice. Tento fakt zmiňuje na svém 18. jednání pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu: „Legislativní rada vlády projednávání návrhu zákona přerušila s požadavkem na vyčkání schválení konečného návrhu směrnice na půdě Evropské unie.“¹¹⁵

Pokud se podáváme do textu Kněžínkova návrhu, můžeme spatřit zakotvení interního a externího oznamovacího systému (jak předpokládá Směrnice), zavedení speciální agentury, která měla mimo přijímání oznámení vykonávat také poradenskou a metodickou činnost nebo vymezení základních ochranných opatření.¹¹⁶ Co se týče návrhu NFKP, jeho pracovní verze byla představena v únoru 2019 a částečně už reagovala na samotnou (ještě nepřijatou) Směrnici. I tento návrh pojednává o statutu „chráněného oznamovatele“, jež by přiznával příslušný státní zástupce, zakotvení náhrady nemajetkové újmy (přiznává vanou Ministerstvem financí) nebo zavedení náhrady za ztrátu příjmu.¹¹⁷ Všechny tyto instituty obsahoval taktéž poslanecký návrh zákona z roku 2016. Ačkoliv byli oba předkladatelé velmi ambiciózní, k naplnění jejich záměru nedošlo.

¹¹⁴TKADLEC, Matěj. *Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu*. In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 61

¹¹⁵ Záznam z 18. jednání pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu [online]. Praha, 2019. Dostupné na <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2020/05/Zaznam-z-jednani-pracovni-komise-k-WB_2019-08-30.pdf>

¹¹⁶ Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Praha: Sněmovní tisk 1150, 2020. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=184197>>

¹¹⁷ Návrh zákona o ochraně oznamovatelů NFKP. Dostupné na <https://www.nfpk.cz/admin/pages/builder/edit/userfiles/soubory/tiskovky/navrh_nfpk_smernice_shrnuti.pdf>

4. Transpoziční legislativa

V této kapitole bych ráda hovořila o procesu transpozice Směrnice do právního řádu ČR tak, jak to tato Směrnice předpokládá. Jak bylo uvedeno, transpozice měla proběhnout do 17. prosince 2021, avšak mnoho členských států stejně tak, jako ČR, tento termín nedodržela. V rámci ČR došlo k definitivnímu schválení potřebné legislativy až v červnu 2023, načež v účinnost vstoupila k 1. srpnu 2023. Jedná se tak o zpoždění v délce téměř jednoho a půl roku. Právě za toto zpoždění hrozí ČR sankce od Evropské komise ve výši téměř 70 milionů korun.¹¹⁸

4.1. Návrh skupiny poslanců z roku 2020

V souvislosti s transpoziční legislativou o tomto návrhu nebývá většinou příliš hovořeno, příčinou je zřejmě jeho zamítnutí v prvním čtení. Jednalo se o návrh skupiny poslanců v čele s Lukášem Černoorským, jenž byl vydán jako sněmovní tisk 955 v červenci 2020. Ještě před samotným čtením vydala k tomuto návrhu nesouhlasné stanovisko i samotná vláda, která návrh značně kritizovala.

Důvodem kritiky bylo, že návrh neprováděl řádnou transpozici Směrnice, v určitých místech ji nelogicky rozšiřoval či zužoval, obsahoval zcela nevhodné nepřímé novelizace jiných zákonů a trpěl legislativně technickými nedostatky.

Další slabinu spatřovala vláda v citlivosti daného tématu, které nebylo doposud v českém legislativním prostředí upraveno a jehož náležitou úpravu bylo možné provést pouze vládním návrhem zákona z rukou příslušného ministerstva. V tomto případě totiž dochází k řádnému legislativnímu procesu s meziresortním připomínkovým řízením, ve kterém je všem zaručena dostatečná možnost vyjádřit se.¹¹⁹

Návrh zákona ve svém §2 odst. 6 obsahoval vymezení jednání, které:

¹¹⁸ Transparency International. *Zákon o ochraně oznamovatelů dnes nabývá účinnosti. Jaký bude mít dopad?* [online]. transparency.cz, 1.srpna 2023 [cit. 19. září 2023]. Dostupné na <<https://www.transparency.cz/zakon-o-ochrane-oznamovatelu-dnes-nabyva-ucinnosti-jaky-bude-mit-dopad/>>

¹¹⁹ STANOVISKO VLÁDY k návrhu poslanců Lukáše Černoorského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk č. 955). Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180742>>

- a) představuje naplnění skutkové podstaty trestného činu, s výjimkou přečinů, za něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nižší než 2 roky, nebo jednání, které má znaky takového trestného činu,
- b) představuje naplnění skutkové podstaty přestupku, za který se podle jiného právního předpisu ukládá pokuta s horní sazbou ve výši nejméně 2 000 000 Kč, nebo jednání, které má znaky takového přestupku,
- c) představuje porušení rozpočtové kázně s odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši nejméně 2 000 000 Kč, nebo
- d) k dokonání jednání podle písmene a) až c) bezprostředně směřuje¹²⁰

Toto vymezení je ale v rozporu se Směrnicí, neboť nepokrývá veškerou TČ, tak, jak ji Směrnice předpokládá. V uvedeném případě by se tak ochrany nedostalo oznamovateli, jenž oznamuje například TČ zvýhodnění věřitele, poškození cizí věci, legalizace výnosu z trestné činnosti z nedbalosti nebo způsobení úpadku.¹²¹

Co se týče zavedení vnějších a vnitřních kanálů pro oznamování, i v tomto případě má návrh mezery, neboť v § 4 obsahuje formulaci „zaměstnavatel může“¹²², což zanechává zavedení interního kanálu na uvážení zaměstnavatele. V tomto případě tak § 4 neodpovídá čl. 8 Směrnice, která zavedení interního kanálu vyžaduje. Návrh obsahuje i zakotvení vnějšího oznamování, bohužel v nedostatečné podobě (tedy bez zavedení funkčních mechanismů) a pouze při naplnění určitých vymezených podmínek. I v tomto případě se návrh rozchází se Směrnicí, neboť interní a externí kanály jsou postaveny naroveň a musí splňovat určité standardy, nelze tak požadovat prioritní využití interního kanálu. Jedná se o nepřípustné odchýlení v neprospěch oznamovatele.¹²³

Za problematické považuje vláda také demonstrativní výčet v § 9 odst.1, který stanovuje zákaz vymezených opatření ze strany zaměstnavatele vůči oznamovateli v ochranné lhůtě. Zaměstnavatel k nim může přistoupit pouze po předchozím souhlasu soudu, jinak hrozí neplatnost takového jednání. Jedná se zejména o zákaz rozvázání pracovního nebo služebního poměru ze strany zaměstnavatele. Problém nastává v situaci, kdy by se oznamovatel dopustil jednání, které naplňuje znaky § 55 ZP a

¹²⁰ Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. Praha: Sněmovní tisk 955, 2020. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180109>>

¹²¹ STANOVISKO VLÁDY k návrhu poslanců Lukáše Černoorského...

¹²² Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. Praha: Sněmovní tisk 955...

¹²³ STANOVISKO VLÁDY k návrhu poslanců Lukáše Černoorského...

zákon tak zaměstnavateli umožňuje okamžité rozvázání pracovního poměru. V tomto případě by totiž zaměstnavatel potřeboval souhlasné stanovisko soudu, bez nějž by k propuštění nebyl oprávněn.¹²⁴ Důvodová zpráva k § 9 uvádí: „Zde je upraven takzvaný zvláštní režim ochrany oznamovatele, tedy apriorní zákaz určitého jednání vůči oznamovateli. U těchto jednání platí zákaz automaticky, s tím, že pokud k nim dojde, budou nezákonná bez dalšího.“¹²⁵

Důvodová zpráva dále předpokládala zavedení Komise pro podporu a ochranu oznamovatelů, složené z akademiků, zástupců ministerstev, nevládních organizací a dalších subjektů. Její činnost měla spočívat v osvětě, poradenské činnosti nebo třeba hodnocení interních kanálů.¹²⁶ Pokud se ale podíváme do samotného textu zákona, Komise ani její působnost do něj nejsou promítnuty.

Nejen výše uvedené, ale také předložení vládního návrhu zákona z června 2020 způsobilo zamítnutí návrhu zákona v květnu 2021 v jeho prvním čtení.¹²⁷

4.2. Vládní návrh z roku 2020

Tento návrh byl v červnu předložen k připomínkovému řízení, k jeho předložení poslanecké sněmovně došlo 9. února 2021 a to jako sněmovní tisk 1150. Zástupcem navrhovatele bylo ministerstvo spravedlnosti.¹²⁸ V době jeho předložení tak byla Česká republika jedním z prvních států Evropské unie, jež měla ucelený transpoziční návrh.¹²⁹ Vzhledem ke stanovení transpoziční lhůty na 17. prosince 2021 bylo zřejmé, že projednání návrhu mělo být pro Poslaneckou sněmovnu prioritou. K tomu nebylo nakonec přistoupeno, ve výborech došlo k jednomu projednání, jednomu neprojednání a poslední výbor sice návrh částečně projednal, usnesením ale projednávání později zastavil. K definitivnímu ukončení projednávání návrhu tak došlo s koncem volebního období.¹³⁰

¹²⁴ Tamtéž

¹²⁵ Důvodová zpráva k Návrh zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Praha: Sněmovní tisk 955, 2020. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180109>>

¹²⁶ Tamtéž

¹²⁷ Sněmovní tisk 955. Návrh zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Psp.cz [cit. 26. září 2023]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=955>>

¹²⁸ Sněmovní tisk 1150. VI. n. z. o ochraně oznamovatelů – EU [online]. Psp.cz [cit. 26. září 2023]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1150>>RA

¹²⁹ RANDLOVÁ, Kateřina. *Příslušná osoba ve světle evropské a navrhované české právní úpravy na ochranu oznamovatele*. In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 76

¹³⁰ Sněmovní tisk 1150. VI. n. z. o ochraně oznamovatelů – EU [online]. Psp.cz [cit. 26. září 2023]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1150>>RA

V souvislosti s tímto návrhem bych ráda zmínila právní monografii *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*, která byla vydána na základě konference z října 2020, která se whistleblowingem zabývá. Články zde uvedené reagují na verzi návrhu k 30. září 2020, tato verze byla k 19. lednu 2021 změněna. Lze se tak domnívat, že i samotná monografie mohla mít vliv na změnu návrhu, neboť některá (zde kritizovaná) ustanovení, byla oproti původní verzi přepracována.

Jednalo se o návrh s třiceti paragrafy, z něhož koncepčně vycházel i návrh později přijatý.¹³¹

Vládní návrh z roku 2020 počítal i s přijímáním zcela anonymních oznámení. To lze vyčíst pouze z důvodové zprávy, neboť samotný text zákona toto vymezení neobsahuje.¹³² Pokud by ale došlo k přijetí tohoto konceptu, nemohl by být naplněn samotný účel whistleblowingu – tedy ochrana oznamovatele před odvetnými opatřeními ze strany povinné osoby. Pokud totiž není známa identita oznamovatele, nelze mu poskytnout dostatečnou ochranu a ani proti němu nelze učinit odvetná opatření. V návaznosti na to mohlo dojít také k přehlacení povinných osob, neboť ty dle návrhu musely povinně oznamování přijímat. Z těchto důvodů bylo od zcela anonymní koncepce v návrhu 2022 upuštěno.¹³³

Návrh ustanovil Ministerstvo spravedlnosti jako ústřední orgán státní správy pro ochranu oznamovatelů. Stalo se tak z důvodu, že se jedná o již zavedený státní aparát, jehož zaměstnanci mají bohaté odborné zkušenosti v oblasti boje proti korupci, střetu zájmů, porušování předpisů Unie a navíc, samo ministerstvo má rozsáhlé zkušenosti v oblasti kybernetické bezpečnosti a zabezpečování dat. Toto řešení bylo navíc rychlé, hospodárné a naplňovalo cíle právní úpravy.¹³⁴ Ve stejném duchu pokračoval i návrh 2022.

V § 6 stojí: *„Práva na ochranu před odvetným opatřením se nelze vzdát.“*¹³⁵ V kontextu ochrany se jedná o zásadní paragraf, který se promítá i v aktuálním znění

¹³¹ PRŮŠOVÁ, Aneta. PETRUSEK, Kryštof. *Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost?* In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 24

¹³² Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Praha: Sněmovní tisk 1150, 2021. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1150> >

¹³³ Důvodová zpráva k Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU [online] Praha: Sněmovní tisk 352, 2022. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043> >

¹³⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Praha: Sněmovní tisk 1150, 2021. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1150> >

¹³⁵ Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Praha: Sněmovní tisk 1150, 2020. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=184197> >

přijatého zákona. V tomto ohledu byl tak vládní návrh napřed oproti poslaneckému, neboť ten oznamovateli umožňoval vzdání se práva na ochranu v případě, že tak učinil ve výslovném prohlášení.¹³⁶

4.3. Vládní návrh zákona z roku 2022 a zákon č. 171/2023 Sb.

Jedná se o finální legislativní počín související s ochranou oznamovatelů. Verze do připomínkového řízení byla předložena v dubnu 2022 a samotná verze pro jednání vlády potom 30. listopadu 2022 jako sněmovní tisk 352. Ještě před předložením verze pro jednání vlády prošel návrh dvěma změnami.

V souvislosti s tímto návrhem bych ráda hovořila o dvou důležitých aspektech, které se promítají i do samotného ZOO, který byl na základě tohoto návrhu schválen a vyhlášen ve Sbírce zákonů 20. června 2023, přičemž účinnosti nabyl 1. srpna 2023.¹³⁷Přijetí tohoto zákona přineslo zásadní změny v souvislosti s whistleblowingem na území ČR.

Prvním aspektem je vymezení věcného rozsahu návrhu a následně přijatého zákona. ZOO v § 2 odst. 1 stanoví: *„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 100 000 Kč,*
- c) porušuje tento zákon, nebo*
- d) porušuje jiný právní předpis nebo předpis Evropské unie v oblasti“*

Za problematické pokládám vymezení přestupku v písmenu c), jehož horní hranice sazby pokuty je stanovena na alespoň 100 000 Kč. Návrh sice v tomto případě věcnou působnost oproti Směrnici rozšiřuje, komplikací je ale fakt, že přestupky nejsou vymezeny v jediném předpise. Jejich roztržitost ve stovkách zákonů tak zapříčinila,

¹³⁶ Návrh zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Praha: Sněmovní tisk 955, 2020. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180110>>

¹³⁷ Sněmovní tisk 352 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU [online]. Psp.cz [cit. 29. září 2023]. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=352>>

že okruh relevantních přestupků lze dopředu určit pouze přibližně dle oblasti, ve které daný subjekt působí.¹³⁸

Druhým problémem, který se k ustanovení váže, je vymezení minimální výše sazby pokuty u přestupku. V tomto se přijatý návrh odklonil od návrhu původního, jež byl předložen k projednání PS¹³⁹ a ztížil tak proces přijímání oznámení pro povinné osoby. Dle přijatého návrhu musí dojít ze strany příslušné osoby ke zkoumání, zda dané oznámení vymezenou skutkovou podstatu naplňuje, což může být vzhledem k odbornosti těchto osob velmi problematické. Zákon totiž nestanovuje, že by příslušné osoby musely dosáhnout právního či jiného obdobného vzdělání. Je tedy otázkou, zda lze takové posouzení po těchto osobách vůbec požadovat.¹⁴⁰

V této souvislosti prosazovali ochranu oznamovatelů veškerých protiprávních jednání protikorupční organizace TI, Rekonstrukce státu a Oživení, které se jako lobbisté účastnily legislativního procesu (zejména připomínkového řízení) a jednání s úředníky Ministerstva spravedlnosti, a to u obou vládních návrhů. Právě ony na základě praxe upozornily na výše zmíněnou problematiku a z toho důvodu požadovaly co nejširší věcnou působnost zákona.¹⁴¹

Inspiraci mohl český zákonodárce hledat například ve slovenském ZOO, který v § 1 odst. 1 písm. a) poskytuje ochranu oznamovatelům „*inej protispoločenskej činnosti*“, pro jejíž definici musíme nahlédnout do zákona č. 583/2008 Z. z. Tento zákon v § 3 písm. c) stanoví: „*inou protispoločenskou činnosťou konanie, ktoré je priestupkom alebo iným správnym deliktom; za inú protispoločenskú činnosť sa považuje aj konanie, ktoré nie je priestupkom alebo iným správnym deliktom, ale pôsobí negatívne na spoločnosť.*“¹⁴² Při přejímání této úpravy by musel český zákonodárce zvážit, zda není definice příliš široká (zejména s ohledem na vymezení konání, které není správním deliktem ani přestupkem).

¹³⁸ NULÍČEK, Michal a kol. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s.5

¹³⁹ Původní návrh totiž takové vymezení přestupku neobsahoval. Přidáním písm. b) došlo sice k věcnému rozšíření Směrnice, stanovení minimální hranice výše pokuty však bylo kompromisem mezi těmi, kdo whistleblowing ideologicky odmítali a těmi, co prosazovali maximální možnou míru ochrany.

¹⁴⁰ BOHUŠ, Věnek. DUPÁK, Jan. *Stošestka: Jak jsme roky prosazovali ochranu oznamovatelů?* [online] Transparency.cz, 29. června 2023 [cit. 29. září 2023]. Dostupné na <<https://www.transparency.cz/stosestka-jak-jsme-roky-prosazovali-ochranu-oznamovatelu/>>

¹⁴¹ Taméž

¹⁴² Zákon č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Můžeme vidět, že slovenská úprava poskytuje ochranu přestupkům jako celku, není důležité, jaká trestní sazba či výše pokuty je stanovena. Nutno ale podotknout, že i slovenská právní úprava musela projít novelizací, která se dotýkala i věcné působnosti zákona.¹⁴³ Z výše uvedeného dovozují, že je v budoucnu vysoce pravděpodobné, že i česká legislativa projde určitými změnami vycházejícími z praxe.

Druhým zásadním negativem je nemožnost podání anonymního oznámení, v čemž tento přístup snižuje důvěryhodnost i účinnost samotného zákona. Lze totiž předpokládat, že i přes ochranná opatření poskytovaná zákonem, by řada oznamovatelů preferovala možnost anonymního podání. V tomto případě však zákon ochranu neposkytuje a anonymní oznámení je možné učinit pouze dle AML zákona¹⁴⁴. Nutno zmínit, že tento zákon obsahuje pouze minimální míru ochrany, primárně se tomuto tématu však nevěnuje a nadto se oproti ZOO vztahuje na mnohem užší okruh trestné činnosti.¹⁴⁵

V případě anonymity se však zákon pohybuje v mezích Směrnice, která v čl. 6 odst. 2 členským státům umožňuje, aby si samostatně zvolily, zda anonymní oznamování umožní, či nikoliv. ZOO je tedy se Směrnicí v souladu.

Pokud by byla anonymita garantována přímo zákonem, lze důvodně předpokládat, že i obava potencionálních oznamovatelů z odvetných opatření bude nižší a mohlo by tak dojít k vyššímu počtu podání. Toto tvrzení lze podložit i studií Whistleblowing report 2019, která byla zpracována v rámci aplikovaného výzkumu Swiss Institute for Entrepreneurship (SIFE) Univerzity aplikovaných věd (HTW Chur), a již se zúčastnilo téměř 1400 respondentů. V rámci firem, které anonymní oznamování umožňují, bylo 58 % učiněno bez zjištění totožnosti oznamovatele. V případě závažných podvodů dochází k anonymnímu oznamování téměř vždy.¹⁴⁶ Velmi podobné závěry vychází i Whistleblowing report 2021, který byl

¹⁴³ V tomto případě došlo k rozšíření protispolečenské činnosti v § 2 písm. d). Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu zákona, k rozšíření bylo nutné přistoupit na základě praxe, neboť původní vymezení nepokrývalo dostatečně trestnou činnost, která pod závažné formy protispolečenské činnosti spadala. Důvodová zpráva k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov [online]. Bratislava: Parlamentná tlač 1299, 2022. Dostupné na <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=520829>>

¹⁴⁴ NULÍČEK, Michal a kol. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s.24

¹⁴⁵ HANZAL, Vojtěch. *Whistleblowing v AML, zapomenutá právní úprava?* In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 65

¹⁴⁶ Swiss Institute for Entrepreneurship (SIFE) Univerzity of Applied Sciences HTW Chur. *Whistleblowing report 2019* [online]. Chur: 2019. Dostupné na <<https://public-concern-at-work.s3.eu-west->

vypracován totožnou organizací. Tento report již navazuje na Směrnici a uvádí, že společnosti, které umožňují anonymní oznámení, přijaly 48 % z celkového počtu anonymním způsobem.¹⁴⁷

Další otázkou je, jak má příjemce s anonymním oznámením naložit, neboť ZOO odpověď na tuto otázku neobsahuje. Může tedy nastat situace, při které příslušná osoba sice oznámení přijme, avšak z důvodu anonymity dojde k jeho skartaci. Tento postup je totiž v souladu se zákonem. Problém ale nastává tehdy, pokud povinná osoba dodatečně zjistí identitu oznamovatele původně anonymního oznámení. V takovém případě se totiž z anonymního oznámení stává oznámení ve smyslu ZOO a ve vztahu k němu je tak nutné dodržet všechny povinnosti, které zákon stanovuje.¹⁴⁸ Povinnost evidence je stanovena v § 21 odst. 1 ZOO: „Příslušná osoba a ministerstvo jsou povinny v elektronické podobě vést evidenci údajů o přijatých oznámeních, a to v rozsahu:

- a) datum přijetí oznámení,
- b) jméno, příjmení, datum narození a kontaktní adresa oznamovatele, nebo jiné údaje, z nichž je možné dovodit totožnost oznamovatele, jsou-li jim tyto údaje známy,
- c) shrnutí obsahu oznámení a identifikace osoby, proti které oznámení směřovalo, je-li jim její totožnost známa,
- d) datum ukončení posouzení důvodnosti oznámení příslušnou osobou nebo pověřeným zaměstnancem a jejich výsledek.“

Přístup do evidence upravuje § 21 odst. 3 ZOO, ve kterém stojí: „Do evidence podle odstavce 1, k dokumentům souvisejícím s oznámením a k oznámením uchovávaným podle odstavce 2 má přístup v případě oznámení podaných prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému pouze příslušná osoba a v případě oznámení podaných ministerstvu pouze pověřený zaměstnanec.“

Pokud by ke skartaci či zničení oznámení došlo těsně před tím, než byla zjištěna totožnost oznamovatele, lze si představit, že si příslušná osoba na údaje o přijatém

1.amazonaws.com/wp-content/uploads/images/2019/05/20161953/WhistleblowingReport2019_EN-002.pdf

¹⁴⁷Swiss Institute for Entrepreneurship (SIFE) Univerzity of Applied Sciences HTW Chur. *Whistleblowing report 2021* [online]. Chur: 2021. Dostupné na < https://4749693.fs1.hubspotusercontent-eu1.net/hubfs/4749693/White%20Paper/Whistleblowing%20Report%202021_EN_final.pdf?utm_medium=email&utm_content=167244222&utm_source=hs_automation>

¹⁴⁸PRŮŠOVÁ, Aneta. PETRUSEK, Kryštof. *Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost?* In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 27

oznámení a jeho obsahu ještě vzpomene. Pokud by byl ale časový horizont delší, zjištění nutných údajů může být nemožné. V takovém případě nemůže příslušná osoba naplnit povinnost stanovenou v § 21 ZOO, sankce za nedodržení nicméně není stanovena.¹⁴⁹ Podobně se k tomuto tématu staví i autoři komentáře k ZOO, kteří zdůrazňují, že by garance anonymity mohla přispět ke snížení obav oznamovatelů tato oznámení činit a nepůsobila by na ně odrazujícím charakterem. I samotný komentář se věnuje situaci, ve které dojde k přijetí oznámení anonymního, u kterého vyjde totožnost oznamovatele najevo až dodatečně. Říká: „*Jelikož platí, že vyjde-li totožnost oznamovatele najevo dodatečně, jedná se o oznámení podle ZOO, a i takovému oznamovateli náleží ochrana. Není ale jasné, jak mají povinné subjekty s anonymními oznámeními nakládat do doby, než totožnost vyjde najevo, případně jestli mají či mohou podnikat nějaké kroky ke zjištění totožnosti.*“¹⁵⁰ Je tedy zřejmé, že ani komentář neobsahuje návod, jak danou situaci aktuálně řešit.

Nabízí se tedy úvaha nad dvěma možnými řešeními. Prvním z nich je, že povinné subjekty nebudou anonymní oznámení vůbec přijímat a uzpůsobí tomu své interní kanály. Opakem je potom přijímání anonymů nad rámec zákona, které je ovšem ze strany povinných osob zcela dobrovolné. V tomto případě by tak platilo, že povinné osoby nemusí dodržet zákonem stanovené lhůty a povinnosti, neboť tyto oznámení nespádají pod ZOO. Otázkou zůstává, zda by tato možnost zapříčinila vyšší míru nerelevantních oznámení, případně těch, která mají za cíl šikanu subjektu.

Pokud bychom se chtěli inspirovat v zahraniční úpravě, možnost anonymního oznamování zakotvilo například Rumunsko v čl. 2 odst. zákona o ochraně oznamovatelů ve veřejném zájmu, který stanoví: „*Tento zákon se vztahuje i na osoby, které anonymně oznamují nebo zveřejňují informace o porušení zákona.*“¹⁵¹

Závěrem bych ráda poukázala na procesněprávní ochranu oznamovatele a její vztah k § 133a odst. 2 OSŘ, který byl ve vazbě na přijetí ZOO novelizován a rozšířen. Tento paragraf upravoval institut obrácení důkazního břemene v tzv. diskriminačních sporech, nově ve svém odst. 2 stanoví: „*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*

¹⁴⁹ PRŮŠOVÁ, Aneta. PETRUSEK, Kryštof. *Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost?...*

¹⁵⁰ NULÍČEK, Michal a kol. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s.24

¹⁵¹ Zákon č. 361 ze dne 16. prosince 2022 o ochraně oznamovatelů ve veřejném zájmu (Rumunsko)

*žalovaný povinen dokázat, že přijetí tvrzeného opatření bylo objektivně odůvodněno legitimním cílem a představovalo k tomuto cíli přiměřený a nezbytný prostředek.*¹⁵²

Obrácení důkazního břemene předpokládala sama Směrnice, a to zejména z důvodu, že prokázání souvislosti mezi oznámením a odvetným opatřením může být pro oznamovatele velmi obtížné (např. proto, že subjekty přijímající odvetná opatření disponují větší mocí a prostředky k prokázání a odůvodnění svých tvrzení). V praxi obrácení důkazního břemene znamená, že jakmile oznamující osoba *prima facie* prokáže, že učinila oznámení nebo zveřejnila informace v souladu se zákonem a na jejichž základě utrpěla újmu, mělo by se důkazní břemeno přesunout na osobu, jež toto opatření vedoucí k újmě přijala. Tato osoba má potom povinnost prokázat, že přijaté opatření nijak nesouvisí s oznámením nebo zveřejněním informace.¹⁵³ Je ale potřeba zdůraznit, že důkazní břemeno se nepřenáší v celém rozsahu a v celém řízení, i zde žalobce nese břemeno důkazní a tvrzení k ostatním skutkovým okolnostem. Pokud dojde k neunesení těchto břemen, vystavuje se žalobce neúspěchu ve sporu.¹⁵⁴

Za nedostatek komentovaného ustanovení lze považovat nezahrnutí dalších chráněných osob dle § 4 odst. 2 ZOO, neboť § 133a odst. 2 OSŘ hovoří pouze o osobě oznamovatele. Vzhledem k tomu, že těmto osobám není přiznána stejná procesní ochrana, může dojít k ohrožení účelu zákona a snížení ochoty spolupráce při vyšetřování.¹⁵⁵

¹⁵² Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád

¹⁵³ Důvodová zpráva ke SMĚRNICI EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

¹⁵⁴ NULÍČEK, Michal a kol. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s.202

¹⁵⁵ Tamtéž

Závěr

V souvislosti s přijetím Směrnice a samotného ZOO je nyní whistleblowing velmi diskutovaným tématem, a to nejen v rámci odborné veřejnosti, ale i médií a zejména internetového prostředí. Vzhledem ke křehkosti tohoto tématu, které bylo doposud ve společnosti vnímáno spíše negativně, se tato práce snaží popsat proces zakotvení a zkoumání právně-problematických aspektů přijaté úpravy a v neposlední řadě také přiblížit whistleblowing širší veřejnosti s poukazem na aktuální právní úpravu a její historický kontext.

Můžeme vidět, že whistleblowing a jeho právní úprava je dlouhodobým tématem, jehož prosazování trvalo více než deset let a důležitým faktorem bylo právě přijetí Směrnice. Důvodně se domnívám, že pokud by nebyla Směrnice přijata, nedošlo by ani k přijetí samotného zákona, na což může poukazovat i zpoždění, se kterým byl zákon přijat.

Ráda bych zde představila své závěry, ke kterým jsem došla při zpracovávání této diplomové práce. Pokud se zaměřím na implementaci Směrnice, vydáním ZOO jako komplexního zákona došlo k jejímu naplnění, avšak s malými odchylkami, které tato Směrnice umožňuje. I když zákon působí komplexně a dostatečně, předpokládám, že až následná praxe odhalí jeho nedostatky, které mu jsou vytýkány i literaturou a zmiňuji je i v této práci. Mezi zásadní nedostatky zákona patří omezení věcné působnosti, která nepokrývá celé spektrum protiprávní činnosti (a to i přesto, že došlo k rozšíření oproti samotné Směrnici) a nedostatečná ochrana anonymních oznámení. Může tak dojít ke snížení motivace oznámení učinit. Problematické může být také vymezení dle § 19 ZOO, které popisuje zaznamenávání ústně podaných oznámení. O těch se pořídí zvuková nahrávka nebo záznam, avšak pouze se souhlasem oznamovatele. Zákon ale neodpovídá na situaci, jak postupovat v případě, že souhlas udělen nebude. V § 8 odst. 1 písm. b) ZOO najdeme vymezení, který zaměstnavatel je povinen přijmout interní oznamovací systém (zde zaměstnavatel s více jak 50 zaměstnanci). V přechodných ustanoveních pak zákon mluví o zavedení interního kanálu do 15. prosince 2023 v případě, že má zaměstnavatel více jak 50 zaměstnanců, avšak zároveň méně než 250. Jak mají postupovat zaměstnavatelé s více než 250 zaměstnanci však zákon také neříká.

V návaznosti na výše zmíněné bych doporučila následnou novelizaci, nejvíce s ohledem na anonymní režim. Právě vyloučení anonymního režimu považuji za největší

nedostatek tohoto zákona a myslím, že v jeho případném zakotvení do zákona mohou hrát v budoucnu roli i neziskové organizace a samotná doktrína. Budoucí užší spolupráci s těmito organizacemi tak považuji za možnost, jak lze právní úpravu zkvalitnit. Zároveň pokládám za důležité, aby i samotný zákonodárce sledoval využití zákona v praxi a na případně vzniklé problémy dostatečně reagoval.

V této souvislosti by bylo vhodné přistoupit i k novelizaci § 133a odst. 2 OSŘ zároveň se zákonem, což by zajistilo větší osobní působnost, která by korespondovala s osobním vymezením v § 4 odst. 2 ZOO. Nynější verze §133a odst. 2 OSŘ totiž nedovoluje ani analogické rozšíření na tyto osoby.

I když došlo k přijetí ZOO, povědomí o ochraně oznamovatelů pokládám za nedostatečné. Při psaní diplomové práce jsem došla k závěru, že jsou oznamovatelé stále vnímáni spíše negativně, o čemž pojednávám v první kapitole této práce. Jako důležitý krok vidím celorepublikovou osvětu tohoto fenoménu nejen na úrovni široké veřejnosti, ale zejména povinných subjektů. Vhodným prostředkem k této osvětě by bylo využití mediální (zejména televizní a internetové) kampaně, z důvodu jejich celoplošnému dosahu.

Ve druhé kapitole jsem se snažila přiblížit mezinárodní rámec úpravy whistleblowingu, zejména Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937, což pokládám za průlomový dokument na území EU. Tato kapitola měla za úkol přiblížit celkový proces přijímání Směrnice s poukazem na rozdíly mezi návrhem a samotnou Směrnicí, neboť i v tomto ohledu došlo k určitému vývoji. Za důležité pokládám i přiblížení procesu harmonizace právních úprav, neboť je vysoce pravděpodobné, že dojde k sankcionování ČR ze strany Evropské komise na základě jeho nedodržení, což uvádím i v samotné kapitole. Je otázkou, zda bude tato sankce v budoucnu (momentálně ve výši 70 milionů Kč) reflektována zákonodárným sborem při transpozici jiných právních předpisů.

V další kapitole pojednávám o vývoji právní úpravy před přijetím Směrnice. Přiblížení těchto návrhů považuji za důležité, neboť historie slouží k poučení z minulosti do budoucnosti. Ačkoliv je zcela zřejmé, že by tyto návrhy v případě přijetí později nereflektovaly Směrnici a muselo by dojít k jejich přepracování, mohly zákonodárci ukázat, jakým směrem se v souvislosti s whistleblowingem vydat. Za důležité považuji i přiblížení osoby Libora Michálka jako významného českého whistleblowerera, neboť právě u něj věřím v osobní motiv na prosazení ZOO, nikoliv jen naplnění bodu programu tak, jako tomu bylo u jiných návrhů.

Závěrem bych ráda dodala, že díky krátkému časovému úseku mezi přijetím ZOO a psáním této diplomové práce nemohlo dojít k reflektování judikatury, která jistě obsáhne problematické aspekty, které ZOO přináší. Právě díky tomu, že je zakotvení ochrany oznamovatelů do zákona naprostou novinkou, bude jí nutné věnovat dostatečný čas a prostor, který na svůj vývoj potřebuje. Svoji roli zde budou hrát nejen mezinárodní organizace tak, jak jsem nastínila v kapitole čtvrté, ale také odborná veřejnost a experti nejen z ČR, ale i zahraničí.

Seznam literatury

Monografie

BLACK, H.C., *Blackův právníký slovník*, 6. vydání, Victoria Publishing, a.s., Praha 1993, II svazek, s. 1453

CÍSAŘOVÁ, Eliška a kol. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International Česká republika, o.p.s., 2009, s. 7

FOUCAULT, Michel. *Fearless Speech*. 1. vydání. Cambridge, MA: Semiotext(e), 2001, s.19-20.

FRANKOVÁ, Lenka, PETRÁKOVÁ, Lenka, oznamovatelé. *O NÁS S NÁMI: Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*. Oživení. 2014, s.12

MICELI, Marcia P., NEAR, Janet P. *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees*. 1. vydání. New York: Lexington Books, 1992, s. 15

ONDRÁČKOVÁ, Apolena a kol. *Whistleblowing v otázkách a odpovědích (nejen) pro prošetřovatele*. Praha: Transparency International – Česká republika, o.p.s.,2019, s. 17

PAVLIŠOVÁ, Radka. *Whistleblowing není donašečství*. Praha: Transparency International – Česká republika, o.p.s., 2014, s. 11

SOCHOVSKÝ a kol. Oživení. *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů): analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR*. Oživení, 2012. str. 11-34

TERRACOL, Marie. *Progress Report on Transposition of the EU Directive: Are EU Governments Taking Whistleblower Protection Seriously?* Transparency International, 2021. 5

TERRACOL, Marie. *Building on the EU directive for whistleblower protection analysis and recommendations*. Transparency International, 2019

Příspěvky ve sborníku

DVOŘÁK, Tomáš. *Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům*. In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 42

HANZAL, Vojtěch. *Whistleblowing v AML, zapomenutá právní úprava?* In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 65

NECHALA, Pavel. *Chránené oznamovanie (Whistleblowing), ako ďalej?* In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 144

PICHRT, Jan. *Do pětice všeho dobrého?* In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR: 2020, str. 1-3

PICHRT, Jan. *Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům*. In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 14

PRŮŠOVÁ, Aneta. PETRUSEK, Kryštof. *Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost?* In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 24-27

RANDLOVÁ, Kateřina. *Příslušná osoba ve světle evropské a navrhované české právní úpravy na ochranu oznamovatele*. In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, str. 76

STONJEK, Patrik. *Povinnost loajality (státních) zaměstnanců a její meze podle zákoníku práce a zákona o státní službě v kontextu návrhu zákona o ochraně*

oznamovatelů. In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 52-53

ŠAMÁNEK, Jiří. *(Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně*. In PICHRT, Jan (ed.). Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 46-52

TKADLEC, Matěj. *Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu*. In PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub (ed.). Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 59-61

VACULA, Josef. *Whistleblowing v kontextu ochrany soukromí a osobních údajů*. In PICHRT, Jan (ed.). Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 183

Komentáře

NULÍČEK, Michal a kol. *Zákon o ochraně oznamovatelů. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s.5-202

Články

JUBB, Peter.B. *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*. *Journal of Business Ethics*, 1999, Volume 21, s. 77 – 94

NONNEMANN, František. RÁMIŠ, Vladan. *Právní povinnost, nebo veřejný zájem aneb právní základ zpracování osobních údajů nejen při whistleblowingu*. *Právní rozhledy*, 9/2022. str. 321

RUBINSTEIN, Kevin. *Corporate Governance Five Years After Sarbanes-Oxley: Is There Real Change?*. *New York Law School Law Review*, 2007-2008, vol.52. s. 640

ŠIMEČKOVÁ, Eva. *Chráněné oznamování škodlivého jednání v ČR*. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, 2017, roč. 5, č. 1, s. 122

TOŠNER, Ondřej. *Veřejný zájem a jeho normování zákonem*. *Právník*, 2009, roč. 150, č. 3, s. 225

Internetové zdroje

BOHUŠ, Věnek. DUPÁK, Jan. *Stošestka: Jak jsme roky prosazovali ochranu oznamovatelů?* [online] Transparency.cz, 29. června 2023 [cit. 29. září 2023]. Dostupné na < <https://www.transparency.cz/stosestka-jak-jsme-roky-prosazovali-ochranu-oznamovatelu/>>

Česká tisková kancelář. *Fond proti korupci představil návrh zákona o ochraně oznamovatelů* [online]. Pravniprostor.cz, 20. února 2019 [cit. 23. září 2023]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/fond-proti-korupci-predstavil-navrh-zakona-o-ochrane-oznamovatelu>>

Článek 288 Smlouvy o fungování Evropské unie – směrnice [online]. ur-lex.europa.eu, 16. březen 2022 [cit. 29. září 2023]. Dostupné na < <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/european-union-directives.html> >

Edward Snowden National Security Whistleblower [online]. whistleblowers.org, 8. dubna 2018 [cit. 14. září 2023]. Dostupné na < <https://www.whistleblowers.org/whistleblowers/edward-snowden/> >

European Commission. *The European Commission decides to refer 8 Member States to the Court of Justice of the European Union over the protection of whistleblowers* [online]. ec.europa.eu, 15. února 2023 [cit. 18. září 2023]. Dostupné na < https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_703 >

Evropský pilíř sociálních práv – 20 zásad [online], Vlada.cz, [cit. 17. září 2023]. Dostupné na < <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Evropsky-pilir-socialnich-prav.pdf>

Famous whistleblowers [online]. whistleblowingprotection.org. [cit. 13. září 2023]. Dostupné na < <http://www.whistleblowingprotection.org/?q=node/17> >

Libor Michálek [online]. Aktualne.cz, 24. října 2012 [cit. 22. září. 2023]. Dostupné na <<https://www.aktualne.cz/wiki/domaci/libor-michalek/r~i:wiki:3510/>>

Milieu (2017), „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement“ [online]. Europa.eu [cit. 16. září 2023]. Dostupné na <Europa.eu [cit. 16. září 2023]. Dostupné na <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>>

Phillips & Cohen partners. *False Claims Act* [online]. phillipsandcohen.com, [cit. 13. září 2023]. Dostupné na <<https://www.phillipsandcohen.com/false-claims-act-history/>>

Ředitel organizace GAP. *Don't Treat Whistleblowers Like the Plague* [online]. whistleblower.org, 14. května 2014 [cit. 14. září 2023]. Dostupné na <<https://whistleblower.org/in-the-news/federal-news-radio-dont-treat-whistleblowers-plague/>>

Sněmovní tisk 352 - Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU [online]. Psp.cz [cit. 29. září 2023]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=352>>

Sněmovní tisk 955. Návrh zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Psp.cz [cit. 26. září 2023]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=955>>

Sněmovní tisk 1150. VI. n. z. o ochraně oznamovatelů – EU [online]. Psp.cz [cit. 26. září 2023]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1150>>

SONTHEIMER, Michael. *SPIEGEL Interview with Julian Assange* [online]. Spiegel.de, 20. července 2015 [cit. 14. září 2023]. Dostupné na <<https://www.spiegel.de/international/world/spiegel-interview-with-wikileaks-head-julian-assange-a-1044399.html>>

Těsnopisecká zpráva z 12. schůze Senátu ze dne 22.8. 2013. Dostupné na <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=9&IS=5127&D=22.08.2013#b14323>

The history and Development of Qui Tam [online]. wustl.edu. Washington University Law Review, 1972, č. 1, [cit. 12. září 2023], s. 83-85. Dostupné na <https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2715&context=law_la_wreview>

Transparency International. *Zákon o ochraně oznamovatelů dnes nabývá účinnosti. Jaký bude mít dopad?* [online]. transparency.cz, 1.srpna 2023 [cit. 19. září 2023]. Dostupné na < <https://www.transparency.cz/zakon-o-ochrane-oznamovatelu-dnes-nabyva-ucinnosti-jaky-bude-mit-dopad/>>

U.S. Department of Justice. *The False Claims Act* [online]. justice.gov, 4. dubna 2023, [cit. 13. září 2023]. Dostupné na < <https://www.justice.gov/civil/false-claims-act> >

VLÁDA ČR. *Ministr Jiří Dienstbier představil alternativy legislativního řešení ochrany oznamovatelů protiprávního jednání* [online]. Vlada.cz, 25 dubna 2016 [cit. 23. září 2023]. Dostupné na < <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=142952&tmplid=50>>

Záznam z 18. jednání pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu [online]. Praha, 2019. Dostupné na <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2020/05/Zaznam-z-jednani-pracovni-komise-k-WB_2019-08-30.pdf>

Dokumenty legislativní i nelegislativní povahy včetně stanovisek

Důvodová zpráva k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie COM/2018/218 final - 2018/0106 (COD) ze dne 23.4.2018

Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=126458>>

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=120933>>

Důvodová zpráva k Návrh zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Praha: Sněmovní tisk 955, 2020. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180109>>

Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Praha: Sněmovní tisk 1150, 2021. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1150>>

Důvodová zpráva k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov [online]. Bratislava: Parlamentná tlač 1299, 2022. Dostupné na < <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=520829>>

Důvodová zpráva k Vládnímu návrhu zákona o ochraně oznamovatelů – EU [online] Praha: Sněmovní tisk 352, 2022. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=221043>>

Důvodová zpráva ke SMĚRNICI EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2016. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/assets/dokumenty/tiskove-zpravy/Navrh-alternativ-legislativniho-reseni-ochrany-oznamovateleu.pdf>>

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie COM/2018/218 final - 2018/0106 (COD) ze dne 23.4.2018 s důvodovou zprávou

Návrh senátního návrhu zákona o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších

zákonů [online]. Praha: Senátní tisk 137, 2013. Dostupné z : <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/69353/58317>

Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů [online]. Vláda.cz, 2012 [cit. 20. září 2023]. Dostupné na < https://www.vlada.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/3a---navrh-vecneho-zameru-ze-dne-9--rijna-2012.pdf>

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů. Praha: Sněmovní tisk 799, 2016. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=126454>>

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Praha: Sněmovní tisk 1034, 2017. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=120933>>

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů NFPK. Dostupné na < https://www.nfpk.cz/admin/pages/builder/edit/_userfiles/soubory/tiskovky/navrh_nfpk_smernice_shrnuti.pdf>

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. Praha: Sněmovní tisk 955, 2020. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180109>>

Sněmovní tisk 1034, novela z. – občanský soudní řád. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1034>>

STANOVISKO VLÁDY k návrhu poslanců Lukáše Černoorského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk č. 955). Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180742>>

Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Praha: Sněmovní tisk 1150, 2020. Dostupné na < <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=184197>>

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 28.června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, výrok VI.

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

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. února 2008, ve věci stížnosti č. 14277/04 Guja proti Moldavsku

Rozsudek velkého senátu ze 14. 2. 2023, č. 21884/18, Halet proti Lucembursku

Právní předpisy

Rezoluce č. 1729 (2010) ze dne 29. dubna 2010 „Protection of “whistle-blowers”

Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně oznamovatelů ze dne 29. dubna 2010

Smlouva o fungování Evropské unie, platná od 1. prosince 2009 (konsolidované znění)

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii, platná od 1. ledna 1958

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s. o sjednání Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci, ve znění účinném k 30.9.2014

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s. o Občanskoprávní úmluvě o korupci ze dne 20.dubna 2004

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s.o Trestněprávní úmluvě o korupci ze dne 1.7.2002

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

Úmluva Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC) ze dne 31. října 2003

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích) aktuální znění

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

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

Zákon č. 361 ze dne 16. prosince 2022 o ochraně oznamovatelů ve veřejném zájmu (Rumunsko)

Zákon č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Jiné

YEH, Yu-Hao. *The Effectiveness Of The Whistleblower Protection Under Sarbanes-Oxley Section 806 In Corporate Governance*. Kansas, 2011.s 53

Swiss Institute for Entrepreneurship (SIFE) Univerzity of Applied Sciences HTW Chur. *Whistleblowing report 2019* [online]. Chur: 2019. Dostupné na <https://public-concern-at-work.s3.eu-west-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/images/2019/05/20161953/WhistleblowingReport2019_EN-002.pdf>

Swiss Institute for Entrepreneurship (SIFE) Univerzity of Applied Sciences HTW Chur. *Whistleblowing report 2021* [online]. Chur: 2021. Dostupné na <https://4749693.fs1.hubspotusercontent-eu1.net/hubfs/4749693/White%20Paper/Whistleblowing%20Report%202021_EN_final.pdf?utm_medium=email&utm_content=167244222&utm_source=hs_automation>

Abstrakt

Diplomová práce se věnuje právní úpravě whistleblowingu, zejména Směrnici Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 a zákonu č. 171/2023, o ochraně oznamovatelů. Práce si klade za cíl seznámit čtenáře s fenoménem whistleblowingu, jeho hlavními prvky a tím, jak na whistleblowery nahlíží společnost.

V dalších částech se práce věnuje mezinárodní právní úpravě, zejména výše zmíněné Směrnici, českých návrzích zákonů před přijetím Směrnice (zejména z důvodu historického kontextu) a v poslední kapitole transpoziční legislativě, a to zejména vládnímu návrhu 2022 a následně přijatému ZOO. V této kapitole práce analyzuje problematické aspekty tohoto zákona a porovnává jej se zahraniční úpravou.

Klíčová slova

Whistleblowing, Ochrana oznamovatelů, Návrhy zákonů, Směrnice

Abstract

The diploma thesis deals with the legal regulation of whistleblowing, in particular the Directive of the European Parliament and the Council (EU) 2019/1937 and Act No. 171/2023 on the protection of whistleblowers. The work aims to acquaint the reader with the phenomenon of whistleblowing, its main elements and how society views whistleblowers.

In other parts, the thesis deals with international legal regulation, especially the above-mentioned Directive, czech draft laws before the adoption of the Directive (mainly due to the historical context) and in the last chapter transposition legislation, in particular the government draft 2022 and the subsequently adopted Whistleblower Protection Act. In this chapter, the thesis analyzes the problematic aspects of this law and compares it with foreign regulations.

Key words

Whistleblowing, Whistleblower Protection, Drafts, Directives