

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Jan Zajíček

**Whistleblowing jako prostředek
ochrany zaměstnavatele**

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: doc. JUDr. Jakub Morávek, PhD.

Tematický okruh: pracovní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 1. 2021

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 186827 znaků včetně mezer.

Jan Zajíček

V Praze dne 31. 1. 2021

Tímto děkuji panu doc. JUDr. Jakubu Morávkovi, Ph.D., pověřenému akademickému pracovníkovi mé rigorózní práce, za cenné rady a připomínky, které mi v průběhu psaní této práce poskytl.

Obsah

Úvod	6
1. Pojmy, dělení a historie.....	8
1.1. Pojmy.....	8
1.2. Vnitřní a vnější whistleblowing.....	10
1.3. Historie	13
2. Prameny mezinárodního a Evropského práva z pohledu Whistleblowingu	16
2.1. Mezinárodní závazky České republiky.....	16
2.2. Evropská unie	19
3. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie	21
Věcná působnost (čl. 2)	21
Osobní působnost (čl. 4).....	22
Podmínky ochrany oznamujících osob (čl. 6)	23
Interní oznamování (čl. 7-9)	23
Externí oznamování (čl. 10-14).....	27
Zveřejňování (čl. 15)	30
Zachování důvěrnosti (čl. 16).....	30
Osobní údaje (čl. 17)	31
Vedení a uchovávání záznamů o oznámeních (čl. 18)	33
Zákaz odvetných opatření (čl. 19)	34
Podpůrná opatření (čl. 20)	34
Opatření na ochranu před odvetnými opatřeními (čl. 21)	35
Opatření na ochranu dotčených osob (čl. 22).....	36
Sankce (čl. 23)	36
Nemožnost vzdání se práv (čl. 24)	37
Závěrečná ustanovení (čl. 25-29)	37
4. Právní úprava whistleblowingu v České republice	38
4.1. Ústavněprávní základ	38
4.2. Pracovní právo	39
4.3. Trestní právo.....	43
4.4. Správní právo.....	45
4.5. Další prameny.....	46
5. Vývoj legislativních návrhů upravujících whistleblowing	47

5.1.	Návrh Karolíny Peake z roku 2012	47
5.2.	Návrh skupiny senátorů z roku 2013	48
5.3.	Návrh ministra Jiřího Dienstbiera z roku 2016	50
5.4.	Návrh poslance Andreje Babiše z roku 2016	51
5.5.	Vládní návrh z roku 2018	53
5.6.	Návrh Ministerstva spravedlnosti z roku 2020.....	55
5.7.	Poslanecký návrh z roku 2020.....	66
6.	Whistleblowing jako součást compliance management systému	69
6.1.	Historie Compliance	69
6.2.	Compliance v České republice	71
6.3.	Prameny pro praktickou aplikaci ustanovení § 8 TOPO	74
6.4.	Souvislost compliance s pracovním právem	78
	Závěr.....	80
	Seznam zkratk	82
	Seznam pojmů.....	83
	Seznam použitých zdrojů	84
	Abstrakt	96
	Klíčová slova.....	97
	Abstract	98
	Keywords	99

Úvod

Pojem *whistleblowing*, neboli oznamování škodlivého jednání je ve světě a současně i v České republice slyšet čím dál častěji. Jako ukázkový příklad *whistleblowingu* ze světa lze uvést známé odhalení aféry Watergate ve Spojených státech amerických, která vedla k rezignaci prezidenta Richarda Nixona. V České republice jsme se s pojmem začali setkávat díky iniciativě Transparency International¹, později jsme se s ním mohli setkat v souvislosti s Programovým prohlášením Vlády České republiky z února 2014² a následnými Vládou ČR vydávanými dokumenty.

Z více stran můžeme slyšet, že je třeba bojovat proti korupci, praní špinavých peněz, financování terorismu nebo jiným formám škodlivého jednání. S tímto cílem pak vznikají různé návrhy právních předpisů, které *whistleblowing* upravují. V minulosti se mnohdy mohlo jednat o skutečné snahy zlepšit prostředí v kterém žijeme, pracujeme nebo obchodujeme, jindy se však mohlo též jednat pouze o snahu získat politické body. Z návrhů řešení lze nakonec často vyčíst, kdo úpravu tohoto fenoménu považuje za důležitou a u koho se může jednat pouze o snahu zviditelnit se.

Novým motivačním prvkem pro zavedení právní úpravy ochrany oznamovatelů do právního řádu České republiky se stalo přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Proto bude též důležité sledovat, jakým způsobem (a jestli vůbec) bude tento evropský právní předpis včas implementován.

S *whistleblowingem* se však můžeme setkat například i v souvislosti s přijímáním podnětů týkajících se škodlivého jednání u veřejnoprávních i soukromoprávních subjektů. Některé z nich mohou přijímat oznámení zcela dobrovolně, například na základě interních předpisů nebo kodexu chování. U jiných se může jednat o naplňování obecně závazných předpisů. Stejně tak se lze setkat s přijímáním různých typů oznámení. Některé subjekty přijímají jen některé typy oznámení (např. korupce), a to navíc jen v určité formě, jiné mohou být více otevřené a přijímat jakékoli oznámení v předem nestanovené formě.

¹ CÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2009. Dokument byl vydán v rámci projektu „Blowing the Whistle Harder: Enhancing the Whistleblowers’ Protection in the EU“.

² Programové prohlášení vlády České republiky, 2014. Vláda ČR [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.

Proč je však toto téma tak aktuální právě v dnešní době? Proč by měly opatření pro přijímání oznámení škodlivého jednání přijímat i subjekty, pro které nevyplývá taková povinnost přímo z právních předpisů (jako je tomu např. u finančních institucí)? Samozřejmě lze konstatovat, že by mělo jít především o obecnou snahu o etické chování, tedy např. o transparentnost v obchodním jednání nebo o ochranu zaměstnanců před šikanou na pracovišti. Lze si však lépe představit, že subjekt bude taková opatření zavádět za účelem předcházení vlastního protiprávního jednání, a tedy i sankcí, které mu v souvislosti s porušením hrozí.

Takovému přístupu nahrává aktuální situace v oblasti trestní odpovědnosti právnických osob. Právní úprava trestní odpovědnosti právnických osob nabyla s účinností k 1. 12. 2016 několika zásadních změn. Jednou z nich je možnost právnické osoby zprostit se trestní odpovědnosti, pokud vynaložila *veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat*³, aby zabránila spáchání protiprávního činu. Této problematice se věnuje mimo jiné metodika NSZ⁴, která vykládá dané ustanovení tak, že aby se mohla právnická osoba vyvinit z trestní odpovědnosti, musí mít nastavený funkční systém vzájemně provázaných opatření, pro který se obecně používá termín compliance management systém. Jako jedno z doporučených opatření spadajících do compliance management systému je dále v metodice uveden i whistleblowing.

Na základě výše uvedeného lze předpokládat, že čím dál více subjektů bude usilovat o správné nastavení compliance management systému, a tedy i nastavení nástrojů týkajících se whistleblowingu.

Ve světle výše uvedeného je vedena i tato práce. Jejím cílem je analyzovat pojem whistleblowing v jeho právních, historických a dalších souvislostech a současně rozebrat, jaké podmínky budou muset být naplněny, aby byl implementační právní předpis konformní vzhledem k nové evropské regulaci.

Dále si autor klade za cíl vysvětlit vztah whistleblowingu k pojmu Compliance management systém, včetně právních souvislostí, a ve spojení s tímto popsat, v čem lze spatřovat prvky ochrany zaměstnavatele.

³ Viz § 8 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob.

⁴ Nejvyšší státní zastupitelství, sp. zn. 1 SL 113/2020. Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodce právní úpravou pro státní zástupce. Třetí, přepracované vydání. In verejnazaloba.cz [online] 9. 11. 2020. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/11/Metodika-NSZ-k-%C2%A7-8-odst.-5-ZTOPO-2020.pdf>

1. Pojmy, dělení a historie

1.1. Pojmy

Vzhledem ke skutečnosti, že tato práce obsahuje některé pojmy, které byly do českého právního a společenského prostředí vneseny v posledních letech ze zahraničí, je na místě, aby tyto cizojazyčně znějící pojmy byly na úvod této práce nejdříve vysvětleny.

Whistleblowing

Tento pojem vznikl spojením anglických slov *to blow the whistle*. Přesným překladem pojmu je slovní spojení *zapískat na píšťalku*. Tento pojem má evokovat představu varovné píšťalky, která zazní, když se nehraje podle pravidel.⁵ Dle některých autorů se jedná o upozornění na porušení pravidel na hřišti, jiní tento termín spojují se zapískáním policisty při zastavování zloděje.⁶

Důležitější je však skutečný význam tohoto slova. Často citovanou definicí je ta, kterou představil Ralph Nader a která je pravděpodobně vůbec prvním pokusem o definici. Dle jeho definice se whistleblowingem míní „*jednání muže či ženy, kteří věří, že veřejný zájem převyšuje zájem organizace, v níž působí, a upozorní (zapískají na píšťalku) na korupční, nezákonné, podvodné nebo jiné škodlivé jednání této organizace*“⁷. Naderův pohled na problematiku je užší, než jak bývá whistleblowing chápán v současnosti. Nader pod definicí *de facto* zahrnul pouze to, co v současnosti chápeme jako vnější whistleblowing.

Někteří autoři polemizují nad tím, do jaké míry by měl být v českém prostředí používán původní pojem whistleblowing a do jaké míry by měly být používány vhodné české ekvivalenty. Účinným argumentem v neprospěch cizího pojmu v obecné rovině může být to, že důsledkem jeho použití může docházet k zamlžení nebo zamlčení souvisejících problémů a významných aspektů. Např. může být „*cizí pojem pro známý a již pojmenovaný jev zneužíván také jako politické heslo,*

⁵ ČÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2009, str. 7.

⁶ KAFKA, T. a KUBÍNOVÁ, T. in SCHENKOVÁ, K. a Jan LASÁK. *Compliance v podnikové praxi*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Právní praxe, str. 51.

⁷ NADER, PETKAS, AND BLACKWELL, *Whistleblowing* (1972). Citace in Nicholas M Rongine, Toward a Coherent Legal response to the Public Policy Dilemma Posed by Whistleblowing. *American Business Law Journal*, 1985, 2. vydání. str. 28.

což může zásadním způsobem poškodit odbornou diskusi o jevu, který se takovým výrazem označuje“⁸.

Pro prostředí českého jazyka se nabízí několik překladů pojmu whistleblowing. Můžeme jmenovat např. udávání, donášení, informování. Z důvodu historické zkušenosti, kdy si orgány státu vytvářely sítě informátorů a donašců (ať už se jednalo o dobu habsburské nadvlády nebo dobu vládnutí Komunistické strany Československé), a z důvodu nesprávného pochopení pojmu, je těžké najít nejvhodnější překlad, který by zabránil jeho negativnímu vnímání. Jako nejvhodnější překlad se ujal pojem *oznamování*, který bývá dále podle daných souvislostí modifikován, např. jako „chráněné oznamování škodlivého jednání“ nebo „oznamování protiprávní činnosti“ atp. V této práci jsou pojmy whistleblowing a oznamování užívána jako synonyma.

Whistleblower

Whistleblower je pak v souladu s výše uvedeným *ten, jenž píská na píšťalku*. Pro ukázkou, že ne vždy byl (a je) pojem chápán shodně uveďme tyto definice: „osoba, která informuje odpovědné instituce nebo veřejnost o nevhodném nebo nezákonném jednání své společnosti“⁹ a „bývalý nebo stávající zaměstnanec, který je na svém pracovišti svědkem vážných nelegitimních, neetických nebo nezákonných praktik, prováděných se souhlasem jeho nadřízených, a informuje o nich osoby nebo instituce, které mohou zjednat nápravu.“¹⁰

Z výše uvedených definic je zřejmé, že první míří více na ochranu veřejného zájmu a definuje spíše whistleblowera ve vnějším smyslu, druhá definice má širší záběr a lze pod ni podřadit i jednání, pod kterým rozumíme vnitřní whistleblowing.

Pro úplnost je vhodné uvést, že českým ekvivalentem je pojem *oznamovatel*.

Compliance

Pro pochopení následujících kapitol je též potřeba vysvětlit pojem *compliance*. Tento pojem nelze považovat za čistě právní, je úzce spojený s podnikovým prostředím. Lze jej přeložit

⁸ MORÁVEK, J. *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. 2016, sv. č. 4, str. 54.

⁹ HORNBY, A.S. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. 6. vydání. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000.

¹⁰ CÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2009, str. 58.

jako *soulad s pravidly*. Sloveso *to comply*, z kterého pojem *compliance* vychází, je možné vyložit jako „*dostát zákonným (ale i etickým) požadavkům, je (resp. mělo by být) snahou nejen každé řádné podnikající společnosti, ale všech právnických osob vůbec*“¹¹. V korporátním prostředí se jedná především o soulad podnikatelské činnosti s obecně závaznými a jinými předpisy (včetně těch, které podnikatel přijímá dobrovolně).

Compliance management systém

Compliance management systém lze vnímat jako „*nástroj podnikatelské etiky chránící jak dotčené podnikatele (obchodní korporace), tak jednotlivé členy jejich volených orgánů, zaměstnance i třetí strany*“¹². Jedná se o soubor souvisejících a vzájemně propojených prvků podnikatele, který slouží ke stanovení zásad, cílů a procesů k dosažení *souladu s pravidly*. Nejčastěji uváděnými prostředky *compliance management systému* jsou např. etický kodex, etická linka (jedna z forem *whistleblowingu*), systém vnitřních směrnic nebo školení.

V souvislosti s tímto pojmem je nutné doplnit, že často bývá zaměňován s pojmem *compliance program*. Někteří autoři pracují s pojmy *compliance management systém* a *compliance program* jako se synonymy¹³ a i v této práci jsou pojmy považovány za souznačné.

1.2. Vnitřní a vnější *whistleblowing*

Jako zcela zásadní se pro pochopení *whistleblowingu* v jeho celistvosti jeví rozdělení na vnitřní a vnější oznamování.

V prvním případě se jedná o oznámení směrem dovnitř (podnikatele, zaměstnavatele). Jedná se typicky o situaci, kdy je porušení oznamováno zaměstnancem nebo osobou v podobném postavení (v některých případech se může jednat také např. o dodavatele), v rámci zaměstnavatele a oznamovaná osoba též působí v této společnosti (ať jako nadřízený nebo kolega oznamovatele, nebo např. dodavatel).

¹¹ HURYCHOVÁ, K. a SÝKORA, M. in HURYCHOVÁ, K., SÝKORA, M. *Compliance programy (nejen) v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, str. XIV

¹² ANDREISOVÁ, L. a LASÁK, J. in SCHENKOVÁ, K. a Jan LASÁK. *Compliance v podnikové praxi*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Právní praxe, str. 4.

¹³ HURYCHOVÁ, K. in HURYCHOVÁ, K., SÝKORA, M. *Compliance programy (nejen) v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, str. 3

Důležité je, aby měl oznamovatel vždy možnost obrátit se na funkčně nezávislou osobu a aby toto oznámení nemohlo být oznamovateli na újmu nebo aby proti němu nemohlo být podniknuto odvetné opatření ze strany oznamované osoby. Jako nevhodné se tedy může jevit takové nastavení, kdy se např. zaměstnanec může v rámci oznámení obrátit pouze na svého přímého nadřízeného (proti němuž by takové oznámení mohlo směřovat).

Vnitřní whistleblowing lze dále dělit podle toho, kdo je příjemcem podnětů. Někteří autoři používají dělení na *interní vs. externí*¹⁴, což však může při dělení na vnitřní a vnější whistleblowing působit zavádějícím dojmem. Jedná se o skutečnost, že v prvním případě je příjemcem osoba nebo útvar působící přímo u zaměstnavatele, zvláště u větších společností se často jedná o útvar compliance nebo právní útvar. Ve druhém případě se může jednat o dodavatele, který tuto službu poskytuje na základě smluvního vztahu. Může se tak jednat např. o advokátní kancelář. Vzhledem k častému zaměňování těchto pojmů je však vždy podstatné, v jakém kontextu jsou pojmy vykládány v konkrétním případě.

Lze si však představit i situaci, kdy i přes propracovaný systém vnitřního oznamování dochází na nejvyšších úrovních rozhodování (typicky na úrovni statutárního orgánu) ke škodlivému jednání, kterému by mělo být zabráněno. V takovém případě je nutné umožnění též vnějšího whistleblowingu.

Při vnějším whistleblowingu oznamovatel oznamuje škodlivé jednání vně, tedy mimo společnost (zaměstnavatele), ve které působí. Taková oznámení můžeme dále dělit na ta, která směřují k správním orgánům¹⁵ a na oznámení směřovaná vůči veřejnosti (např. prostřednictvím médií, sociálních sítí atp.).

Důležité pro pochopení institutu však není pouze rozdělení. Z něho by se mohlo zdát, že má oznamovatel za všech okolností na výběr, vůči komu bude škodlivé jednání oznamovat. Je proto nutné určit, za jakých okolností lze kterou variantu zvolit, tedy kdy lze použít vnitřní a kdy vnější whistleblowing.

Ve své podstatě se jedná o rozpor mezi zásadou loajality k zaměstnavateli (*pacta sunt servanda*) a ochranou veřejného zájmu.

¹⁴ KAFKA, T. a KUBÍNOVÁ, T. in SCHENKOVÁ, K. a Jan LASÁK. *Compliance v podnikové praxi*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Právní praxe, str. 59.

¹⁵ Může se jednat např. o orgány činné v trestním řízení, ale stejně tak o úžeji zaměřené regulační orgány.

Touto problematikou se již zabývaly nejen soudy v České republice¹⁶, ale též i Evropský soud pro lidská práva.

ESLP v několika případech, zjišťoval, jestli oznamovatel v dané situaci požívá ochranu dle čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který upravuje svobodu projevu, tedy jestli vnější oznámení bylo použito oprávněně.

Zřejmě dosud nejdůležitějším rozsudkem, je ten ve věci *Guja proti Moldavsku*¹⁷. V tomto případě se jednalo o spor zaměstnance moldavské generální prokuratury, který do médií zveřejnil dopis prokazující nevhodný politický nátlak na generální prokuraturu ze strany parlamentu. Po tomto zveřejnění byl zaměstnanec propuštěn.

V rozsudku k tomuto případu ESLP vypracoval systematiku šesti hledisek, které by měly být brány v potaz při posuzování, zda je oznamovatel podle předmětného ustanovení chráněn:

Za prvé soud dovodil, že na základě zásady loajality by měl zaměstnanec vždy využít nejprve vnitřní možnosti oznamování a až v případě, že toto není možné, obrátit se na veřejnost.¹⁸

Druhým kritériem je existence veřejného zájmu. V tomto případě je nutné, aby byl veřejný zájem natolik silný, aby převážil nad zásadou loajality.

Jako třetí aspekt je v systematice uvedena pravost a spolehlivost informací. Tento bod poukazuje na skutečnost, že by oznamovatel měl mít na zřeteli, že svoboda projevu je doprovázena odpovědností za pravost a spolehlivost zveřejněných informací.

Čtvrtým kritériem je dle ESLP výše škody. Vždy je nutné hodnotit ve světle předmětu a povahy informace, zda nastalá škoda převyšuje veřejný zájem.¹⁹

Pátým kritériem je podle soudu motivace oznamovatele. Podle ESLP by vysoká úroveň ochrany neměla být poskytnuta oznamovateli v případě oznámení, které je vedené křivdou, nepřátelstvím nebo osobním ziskem.

Na šestém místě soud uvádí, že zkoumány by měly být též charakter a tvrdost sankce, která je oznamovateli udělena.

¹⁶ Viz Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/2012.

¹⁷ *Guja proti Moldavsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 12. 2. 2008, stížnost č. 14227/04.

¹⁸ Toto kritérium lze také popsat jako dostupnost vnitřních oznamovacích prostředků zaměstnavatele. V tomto ohledu lze poznamenat, že čím kvalitnější a propracovanější systém vnitřního oznamování zaměstnavatel má, tím složitěji se zaměstnanci obhájí použití vnějšího oznámení.

¹⁹ SCHEU, H. CH. *Problematika tzv. whistleblowingu z pohledu evropské ochrany lidských práv*. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 25.

Problematikou whistleblowingu se dále ESLP zabýval např. v případech *Heinisch proti Německu*²⁰ nebo *Kudeshkina proti Rusku*²¹. Jako případ neúspěšného oznamovatele můžeme uvést *Balenovic proti Chorvatsku*²². U těchto případů je nutné uvést, že soud postupoval kazuisticky a nesnažil se nijak zásadně na případ *Guja proti Moldavsku* navázat.²³

Z výše uvedeného vyplývá, že pro určení přednosti mezi vnitřním a vnějším oznamováním je zásadní první kritérium rozhodnutí ve věci *Guja proti Moldavsku*. Po modifikacích dalšími rozhodnutími ESLP²⁴ lze tento předpoklad nazvat subsidiaritou. Tato situace nastává tehdy, když „oznamovatel nemůže řešit situaci jinak, jiným méně nepříznivým opatřením, zejména tedy vnitřním oznámením. Pro naplnění předpokladu subsidiarity se nevyžaduje, aby se oznamovatel pokusil řešit situaci jinak. Postačí, je-li zřejmé, že jinak (například kvůli tomu, že nelze předpokládat u nikoho v instituci nestrannost) situaci řešit nelze“²⁵.

Lze tedy shrnout, že v teoretické rovině je primárně vhodné užití vnitřního whistleblowingu. Až subsidiárně, pokud situaci nelze řešit jinak, lze užít vnější oznámení. Jinak oznamovatel riskuje, že jeho oznámení nebude chráněno ve smyslu ochrany svobodného projevu.

Vnitřní kanály jsou nakonec preferovány i v rámci Evropské unie, jak lze vyčíst ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie²⁶.

1.3. Historie

Někteří autoři dávají termín whistleblowing do kontextu se starořeckým institutem *parrhesia*²⁷. Pod tímto pojmem si můžeme představit svobodný projev, který je autorem

²⁰ *Heinisch proti Německu*, rozsudek ESLP ze dne 21. 10. 2011, stížnost č. 28274/08.

²¹ *Kudeshkina proti Rusku*, rozsudek ESLP ze dne 26. 2. 2009, stížnost č. 29492/05.

²² *Balenovic proti Chorvatsku*, rozsudek ESLP ze dne 30. září 2010, stížnost č. 28369/07.

²³ SCHEU, H. CH. *Problematika tzv. whistleblowingu z pohledu evropské ochrany lidských práv*. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 34.

²⁴ Viz předchozí odstavce.

²⁵ MORÁVEK, J. *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. 2016, sv. č. 4, str. 64.

²⁶ Recitál (33) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/1937, ze dne 23. října 2019, o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

²⁷ WEISKOPF, R., TOBIAS-MIERSCH, Y., *Whistleblowing, Parrhesia and the Contestation of Truth in the Workplace*, Organization Studies 2016, Vol. 37(11) 1621–1640, Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0170840616655497>

považován za pravdivý, a jehož vyřčením autor riskuje svůj život ve prospěch společnosti. Prvopočátky whistleblowingu tedy lze hledat již v antickém Řecku.

Z chronologického pohledu lze za další ideový zdroj považovat žalobu *qui tam*²⁸, kterou můžeme najít v Anglii již ve 13. století. Tento druh žaloby byl v dané době široce využíván k vynucování práva prostřednictvím královského soudu. Převažující motivací byla náprava osobních křivd. V případě předvedení zločince před soud mohl oznamovatel obdržet odměnu.²⁹

Dalším milníkem whistleblowingu je jistě rok 1778, kdy byla v čerstvě vzniklých Spojených státech amerických přijata rezoluce³⁰, která stanovila povinnost všem obyvatelům Spojených států amerických, spočívající v oznamování jakýchkoli pochybení³¹ amerických úředníků.

Whistleblowing v moderním smyslu slova má počátky ve Spojených státech amerických v druhé polovině 20. století. Velmi důležitým se stal *Civil Service Reform Act*, na nějž navázal *Whistleblower Protection Act*. Ty však ještě nebyly určeny pro civilněprávní oblast.

Nejdůležitějším a nejkompexnějším ze všech se stal až zákon přijatý v roce 2002, a který známe pod názvem *Sarbanes-Oxley Act*. Tento zákon byl přijat v reakci na velké množství finančních a účetních skandálů, které se v té době ve Spojených státech amerických i jinde ve světě odehrávaly. Za všechny jmenujme např. kauzy spojené se společnostmi Enron, WorldCom nebo Adelphia. Tento zákon je v oblasti whistleblowingu přelomový tím, že má extraterritoriální účinky³². Kromě amerických akciových společností mu totiž podléhají též společnosti obchodující na amerických kapitálových trzích a společnosti, jejichž akcie drží američtí rezidenti. Ve svém důsledku se tato povinnost může vztahovat např. i na společnosti v České republice. Z hlediska whistleblowingu je klíčový čl. 806 *Sarbanes-Oxley Act*, který upravuje ochranu oznamovatele prostřednictvím zákazu propuštění a povinnosti nahradit škodu a doplatit mzdu.

²⁸ Z latinského „*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*“, což v překladu znamená „*ten, kdo žaluje v této králově záležitosti, jako by žaloval za sebe*“.

²⁹ Qui Tam: A Colorful History. *Whistleblower Info*. [online]. [cit. 2016-06-01]. Dostupné z: <http://www.whistleblowingprotection.org/?q=node/12>.

³⁰ FORD, W. C., HUNT, G., FITZPATRICK, J. C., HILL, R. R. *Journals of the Continental Congress, 1774-1789*. Volume XI. Washington: Govt. Print Off., 1937, s. 732. Dostupné z: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=hvd.32044097905327;view=1up;seq=328>

³¹ V anglickém originále „*misconduct, frauds, or misdemeanors*“.

³² Extraterritoriální působnost zákonů můžeme považovat za trend, který byl pro účely boje proti škodlivému jednání společností upraven již např. v americkém protikorupčním zákoně *Foreign Corrupt Practices Act* z roku 1977.

Je nutné dodat, že i přes svou propracovanost se zákon setkal s kritikou. Především je mu vyčítáno, že ochrana oznamovatelů je iluzorní, protože z důvodu složitosti procedury končí u civilních soudů pouze minimum případů.³³

Mezi nejnovější zákony, které upravují aspekty whistleblowingu, můžeme zařadit *Dodd Frank Act*. Tento zákon mimo jiné upravuje pravidla pro odměňování oznamovatelů. V případě, že pokuta pro oznamovanou osobu přesáhne jeden milion USD, získá oznamovatel odměnu ve výši 10-30 % této pokuty.

³³ BORSÍK, D., *Whistleblowing a jeho miesto v corporate governance* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 73.

2. Prameny mezinárodního a Evropského práva z pohledu Whistleblowingu

Tato část je rozdělena podle původců právních pramenů. Nejdříve si představíme, jaké pro Českou republiku vyplývají mezinárodněprávní závazky v souvislosti s whistleblowingem. Vzhledem ke skutečnosti, že právo Evropské Unie je považováno za nezávislý právní systém, a nelze ho tedy bez dalšího podřadit pod vnitrostátní nebo mezinárodní právo, je mu věnována samostatná kapitola.

2.1. Mezinárodní závazky České republiky

Organizace spojených národů

Za jeden z nejdůležitějších dokumentů, z hlediska zvýšení povědomí o whistleblowingu ve světě, lze považovat Úmluvu Organizace spojených národů proti korupci. Jedná se o jediný právní instrument pro boj s korupcí s celosvětovým dosahem.³⁴ První státy podepsaly UNCAC v roce 2003, platnost nastala o dva roky později. Česká republika k UNCAC přistoupila až v roce 2013, jako předposlední členská země EU. Důvodem odkládání přistoupení byl tehdejší nesoulad znění UNCAC s chybějící legislativou upravující odpovědnost právnických osob za korupční trestné činy v České republice.³⁵ Z pohledu whistleblowingu lze za stěžejní považovat čl. 33 UNCAC, který upravuje povinnost zvážit zavedení opatření k ochraně oznamovatelů oznamujících v dobré víře do svého právního řádu. Dále mimo jiné UNCAC smluvním státům ukládá povinnost zvážit přijetí opatření k ochraně svědků, znaleců a obětí trestných činů. Ze znění předmětných ustanovení však vyplývá, že nezavedení opatření nemůže směřovat k udělení sankce.

Rada Evropy

Na platformě Rady Evropy byly přijaty dvě zásadní mezinárodní úmluvy, které jsou relevantní z hlediska whistleblowingu. Obě tyto úmluvy byly přijaty v roce 1999.

³⁴ Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci. Transparency.cz [online] 15.12. 2013 Dostupné z: <https://www.transparency.cz/ceska-republika-pripojila-k-umluve-osn-proti-korupci/>

³⁵ Tamtéž.

První z nich je Občanskoprávní úmluva proti korupci³⁶. Tato úmluva nabízí opatření, která by měla být přijata a také upravuje formu mezinárodní spolupráce v dané věci. Úmluva upravuje povinnost států zajistit ve svém vnitrostátním právu přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům.³⁷

Druhou z hlediska whistleblowingu relevantní mezinárodní smlouvou je Trestněprávní úmluva o korupci³⁸. Podle této úmluvy se státy zavazují přijmout taková legislativní a jiná opatření, která budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro oznamovatele, spolupracující osoby a svědky.³⁹

V rámci Rady Evropy má svůj význam také Skupina států proti korupci (GRECO)⁴⁰. Tato platforma vznikla v roce 1999 a je považována za nejotevřenější ze stávajících mechanismů sledování boje proti korupci na evropské úrovni⁴¹. Způsob jejího fungování spočívá v hodnocení svých členů z hlediska korupce. Česká republika je členem od roku 2002.

Kromě výše uvedených úmluv na půdě Rady Evropy vznikly i další pro whistleblowing relevantní dokumenty.

Jedním z nich je rezoluce č. 1729 z roku 2010, prostřednictvím které parlamentní shromáždění Rady Evropy vyzývá členské státy, aby ochranu oznamovatelů zakotvily do svých právních řádů. Tento dokument doporučuje upravit v právních rádech komplexně možnost vnitřního i vnějšího whistleblowingu.

Dalším dokumentem je doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. CM/Rec(2014)7 o ochraně whistleblowerů⁴², které uvádí, že svoboda projevu je základním předpokladem pro fungování skutečné demokracie. Oznamovatelé svojí činností podle tohoto doporučení mohou přispět k posílení transparentnosti a odpovědnosti. V příloze tohoto doporučení lze nalézt 29 základních principů, na základě kterých by měl být systém pro oznamování vystavěn. Podle doporučení by právní předpisy (a vnitřní předpisy zaměstnavatele) měly zajistit ochranu svobody

³⁶ Občanskoprávní úmluva proti korupci. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí*. [online]. 20.1.2004. Dostupné z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2018/12/ETS-174.pdf>.

³⁷ Viz čl. 9 Občanskoprávní úmluvy proti korupci.

³⁸ Trestněprávní úmluva proti korupci. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí*. [online]. 29.5.2009. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/zahranicni-spoluprace/greco/ETS-173.pdf>.

³⁹ Viz čl. 22 Trestněprávní úmluvy proti korupci.

⁴⁰ Zkratka z anglického názvu „*Group of States against Corruption*“.

⁴¹ Preambule Zprávy Komise Radě o způsobech účasti Evropské unie ve Skupině států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy, celex. číslo 52011DC0307 Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0307&from=EN>

⁴² Doporučení CM/Rec(2014)7 a Vysvětlující memorandum. *Program CZ10*. [online]. 2015. Dostupné z: www.cz10.cz/wp-content/uploads/2015/09/Ochrana-oznamovatelů.pdf

projevu, ochranu proti trestnímu stíhání za pomluvu nebo ochranu před odvetným opatřením. Mimo jiné je dále v doporučení stanoveno, že pokud zaměstnavatel zavedl interní systém oznamování a oznamovatel ho nevyužije, mělo by být možné tuto skutečnost zvážit při rozhodování o opravných prostředcích nebo úrovni ochrany, která bude oznamovateli poskytnuta.⁴³

Jedním z důležitých dokumentů pro oblast whistleblowingu je též EÚLP a její článek 10 týkající se svobody projevu. Na jejím základě již několikrát rozhodoval ESLP.⁴⁴

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

Další mezinárodní organizací, jejíž je Česká republika členem, a která se zajímá o problematiku korupce a s ní spojeného whistleblowingu, je Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Dokumenty, které OECD⁴⁵ vydává, nemají donucující charakter. Jedná se především o doporučující dokumenty, mezi něž patří např. *Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích*⁴⁶ nebo *Doporučení dobré praxe o vnitřní kontrole, etických zásadách a compliance*⁴⁷. Zatím posledním významným doporučujícím dokumentem je *Závazek efektivní ochrany whistleblowerů*⁴⁸, v kterém např. OECD doporučuje zemím zavést hodnotící mechanismy, na základě kterých bude možné porovnávat data s ohledem na systémy ochrany oznamovatelů s cílem tyto systémy pozorovat a hodnotit.

G20

Ačkoli Česká republika není samostatným členem G20, tedy uskupení největších ekonomik světa, lze ji přeneseně považovat za člena z titulu členství Evropské unie v této skupině. Kromě Evropské unie je členem 19 suverénních států.

⁴³ Viz čl. 24 Doporučení CM/Rec(2014)7.

⁴⁴ K této problematice blíže viz část 1. kapitoly 1.2. Vnitřní a vnější whistleblowing.

⁴⁵ Zkratka z anglického názvu „*Organisation for Economic Cooperation and Development*“.

⁴⁶ Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích ze dne 17. 12 1997. Dostupné z: <https://www.spcr.cz/images/MO/UmluvaWGB.pdf>

⁴⁷ Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance. oecd.org [online] 18. 12 2010. Dostupné z <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

⁴⁸ Committing to Effective Whistleblower Protection. oecd-ilibrary.org [online] 16. 3. 2016 Dostupné z <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>

Tato organizace opakovaně vydává prostřednictvím své protikorupční pracovní skupiny *Protikorupční akční plány* (poslední je vydaný pro období let 2019 – 2021)⁴⁹, v nichž vždy zmiňuje i aktuální přístup k whistleblowingu. Po formální stránce však není obsah závazný a lze je považovat za softlaw.

2.2. Evropská unie

V Evropské unii až donedávna neexistoval dokument, který by členské státy zavazoval přijmout komplexní legislativu upravující whistleblowing. Do té doby byly na úrovni Evropské unie přijímány pouze předpisy na ochranu oznamovatelů v určitých odvětvích, jako např. ve finančních službách. V posledních letech však nabral postup orgánů Evropské unie v tomto směru vysoké tempo a na jaře roku 2018 představila Evropská komise Návrh směrnice o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie⁵⁰. Evropská komise v důvodové zprávě, která je součástí návrhu, dospěla k závěru, že *„Ochrana oznamovatelů, která je v EU v současnosti dostupná, je roztržitá. Nedostatečná ochrana oznamovatelů v jednom členském státě může mít nepříznivý dopad na fungování politik EU v tomto členském státě, avšak tyto dopady se mohou rozšířit i do ostatních členských států. Na úrovni EU je ochrana oznamovatelů zajištěna pouze v určitých oblastech a v různé míře. Tato roztržitost a nedostatky znamenají, že v mnoha případech nejsou oznamovatelé náležitě chráněni před odvetnými opatřeními. Nepovažují-li potenciální oznamovatelé za bezpečné zveřejnit informace, které mají k dispozici, projevuje se to v nedostatečném oznamování, a tudíž „zmeškaných příležitostech“, pokud jde o předcházení případům porušení práva Unie, které mohou vážně poškodit veřejný zájem, a jejich odhalování.“*⁵¹ Tento návrh prošel legislativním procesem Evropské unie a byl přijat pod názvem Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie⁵².

⁴⁹ G20 Anti-Corruption Working Group Action Plan 2019-2021. oecd.org [online] 11. 12. 2018 Dostupný z: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD\(2018\)10&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD(2018)10&docLanguage=En)

⁵⁰ 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. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0218>

⁵¹ Důvodová zpráva Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie.

⁵² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>

Po dohodě Rady EU a Evropského Parlamentu z března 2019 byl původní návrh upraven tak, aby zohledňoval požadavky stran a stal se tak více kompromisním.

Problematiky whistleblowingu se též dotýká Služební řád úředníků Evropské unie⁵³, který upravuje povinnost úředníků oznamovat škodlivé jednání a způsob oznamování. Dále upravuje ochranu před újmou v důsledku oznámení a povinnost institucí zavést postup pro vyřizování stížností úředníků. Maximální doba pro vyřízení je stanovena na čtyři měsíce od oznámení.⁵⁴

⁵³ Služební řád Evropské unie stanovený v nařízení Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 (Úř. věst. L 56, 4.3.1968, p. 1.) Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R0259&from=CS>

⁵⁴ Tyto skutečnosti jsou upraveny v čl. 22a, čl. 22b a čl. 22c Služebního řádu, lhůta pro vyřízení stížnosti vyplývá z čl. 90 Služebního řádu.

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

Vzhledem ke skutečnosti, že Směrnice se do budoucna stane významným pramenem pro vnitrostátní právní úpravu whistleblowingu a členské státy Evropské Unie jsou povinny Směrnicí transponovat nejpozději do 17. prosince 2021, je na místě rozebrat její ustanovení, vyložit je a dojít k závěrům o vhodnosti právní úpravy a možnostem, jaké se nabízí pro transpozici. Vzhledem k důležitosti Směrnice jako pramenu práva a systému členění, je Směrnicí věnována tato samostatná část.

Věcná působnost (čl. 2)

Vzhledem k charakteru evropského práva, které upravuje pouze vymezený výčet hospodářských oblastí, které jím mohou být regulovány, lze od Směrnice požadovat pouze regulaci právě těchto oblastí. Směrnice podle čl. 2 rozděluje regulaci ochrany osob, které oznamují porušení práva EU do tří skupin.

Za prvé se jedná o tyto oblasti: zadávání veřejných zakázek; finanční služby, produkty a trhy a předcházení praní peněz a financování terorismu; bezpečnost a soulad výrobků s předpisy; bezpečnost dopravy; ochrana životního prostředí; radiační ochrana a jaderná bezpečnost; bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat; veřejné zdraví; ochrana spotřebitele; ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů.

Druhou regulovanou skupinou jsou porušení ohrožující finanční zájmy Unie podle čl. 325 Smlouvy o fungování EU, která jsou blíže upřesněná v příslušných opatřeních Unie.

Jako třetí věcnou oblast Směrnice reguluje porušení týkající se vnitřního trhu podle čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, včetně porušení unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory, jakož i porušení týkající se vnitřního trhu v souvislosti s jednáními, která porušují pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, nebo s mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která maří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob.

Od národní úpravy lze tedy očekávat minimálně stejný rozsah věcné působnosti, který požaduje Směrnice. Požadována by však měla být v širším rozsahu. Ze znění Směrnice lze pozitivně předpokládat, že zákon bude upravovat nejen trestné činy, ale i správní delikty v širším

slova smyslu nebo jiná porušení. Bohužel žádný z předchozích legislativních návrhů v tomto nemůže být pro budoucí právní úpravu dostatečně návodným vzorem.

Osobní působnost (čl. 4)

Z hlediska osobní působnosti je důležité, že se Směrnice vztahuje na osoby pracující v soukromém i veřejném sektoru. Získané informace o porušení pak musí mít pracovní souvislost. To však neznamená, že by Směrnice zužovala osobní působnost čistě do pracovního práva ve smyslu českého právního řádu. Směrnice se totiž vztahuje kromě pracovníků podle čl. 45 odst. 1 Smlouvy o fungování EU včetně státních zaměstnanců i na samostatně výdělečně činné osoby ve smyslu čl. 39 Smlouvy o fungování EU, akcionáře a členy orgánů společností, dobrovolníky, placené i neplacené stážisty a také osoby pracující pod dohledem a podle pokynů zhotovitelů, subdodavatelů a dodavatelů.

Směrnice dbá i na případy, kdy oznamující osoba oznamuje nebo zveřejňuje porušení získané v rámci pracovního vztahu, který již skončil nebo na pracovní vztahy, které mají teprve vzniknout, za předpokladu, že informace o porušení byly získány během přijímajícího řízení nebo jiných předmluvních jednání.

Ochranná opatření podle kapitoly VI. Směrnice se vztahují i na další osoby jako jsou prostředníci nebo třetí osoby, jichž by se mohlo dotknout případné odvetné opatření (kolegové, příbuzní). Chráněny jsou i právní subjekty, jež oznamující osoby vlastní, pro něž pracují nebo jsou s nimi jinak spojeny v pracovním kontextu.

Na základě shora uvedeného lze konstatovat, že okruh osob, který má být na základě prováděcí legislativy chráněn, je z hlediska ochrany oznamovatelů dostatečně široký. Za pozitivní lze považovat udělení ochrany nejen v souvislosti s tím, co v českém právním řádu považujeme za pracovněprávní poměr, ale i s podnikatelskými, tj. obchodními, právními vztahy. Dalším pozitivem je přiznání ochrany i jiným entitám než pouze fyzickým osobám.

Přestože existuje obava, že stanovení takto širokého okruhu chráněných osob může způsobovat v praxi aplikační problémy, vnitrostátním prováděcím předpisům by to nemělo být překážkou k prosazení případného zahrnutí dalších osob pod tuto ochranu.

Podmínky ochrany oznamujících osob (čl. 6)

K tomu, aby byla oznamovateli poskytnuta ochrana spojená s předmětným oznámením, musí být kumulativně splněno několik podmínek. Na prvním místě uvádí Směrnice, že oznamovatel musí mít oprávněné důvody se domnívat, že oznámené informace o porušení byly v době oznámení pravdivé. Tato podmínka by pro potřeby českého právního prostředí mohla být vyjádřena prostřednictvím institutů poctivosti a dobré víry primárně upravených v čl. 6, resp. čl. 7 zákona č. 89/2012 Sb, občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁵ Další podmínkou je, že takto oznámené informace spadají do oblasti působnosti Směrnice. Obsah tohoto ustanovení z úpravy Směrnice logicky vyplývá a v případě rozšíření působnosti musí být toto v národní legislativě patřičně zohledněno, tak, aby bylo chráněno jednání v působnosti prováděcího předpisu.

Chráněno podle Směrnice má být interní oznámení, externí oznámení a zveřejnění. Jednotlivé postupy jsou níže samostatně rozvedeny.

Směrnice dále výslovně zmiňuje, že nestanovuje, jakým způsobem má být podle jednotlivých národních legislativ přistupováno k anonymním oznámením. Neukládá tedy povinnost chránit osoby v takových případech, ale ani nestanoví, že by měla být ochrana odepřena. V recitálu 34 se můžeme dokonce dočíst, že státy by měly mít možnost se rozhodnout, jestli vůbec budou anonymní oznámení přijímat. Osobám oznamovatelů, k jejichž identifikaci dojde následně a byly postiženy odvetnými opatřeními, by měla podle Směrnice být též poskytnuta ochrana.

Interní oznamování (čl. 7-9)

Hned na úvod lze konstatovat, že Směrnice interní oznamování preferuje. Vychází přitom z těchto předpokladů uvedených v preambuli: *„Oznamující osoby mají zpravidla pocit větší jistoty při interním oznamování, pokud nemají důvody učinit oznámení externě. Z empirických studií vyplývá, že většina oznamovatelů má tendenci činit interní oznámení v rámci organizace, v níž pracují. Interní oznamování je rovněž nejlepším způsobem, jak zajistit, že informace obdrží osoby, které mohou přispět k včasnému a účinnému odstranění rizik pro veřejný zájem“*.⁵⁶

⁵⁵ Srov. LAVICKÝ, P. in LAVICKÝ, P. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014. Velké komentáře, s. 72 an.

⁵⁶ Viz recitál (33) Směrnice.

Dále preambule pokračuje ve stejném duchu: „Pro účinné odhalování porušování práva Unie a předcházení takovému porušování má zásadní význam to, aby se relevantní informace dostaly rychle k těm, kdo jsou zdroji problému nejbližší, mohou jej nejlépe prošetřit a mají případně pravomoci k zjednání nápravy. V zásadě by proto oznamující osoby měly být nabádány, aby nejprve využily interní kanály pro oznamování a učinily oznámení svému zaměstnavateli, pokud mají tyto kanály k dispozici a lze důvodně předpokládat, že fungují. Je tomu tak zejména v případě, kdy se oznamující osoby domnívají, že porušení lze účinně řešit v rámci příslušné organizace a že odvetná opatření nehrozí.“⁵⁷

Směrnice předpokládá povinnost členských států zajistit zavedení interních kanálů a postupů pro interní oznamování a pro přijímání následných opatření, a to pro subjekty v soukromém i veřejném sektoru. Pro soukromý sektor platí, že kanály a postupy musí být zavedeny u právních subjektů, které mají padesát a více zaměstnanců. Z preambule bohužel nelze vyčíst z čeho hranice v této konkrétní výši vychází. Můžeme se pouze dočíst, že „povinnost zavést interní kanály pro oznamování by měla být úměrná jejich velikosti a úrovni rizika“⁵⁸. Hranice padesáti zaměstnanců je tak podle Směrnice úměrná velikosti právního subjektu v případě, že rizika z hlediska povahy činnosti právního subjektu jsou nízká. V případě, že je úroveň posuzovaného rizika s přihlédnutím k povaze činnosti právního subjektu a celkové úrovni rizika vyšší, může národní legislativa přistoupit k přísnější úpravě a regulovat i subjekty s méně než padesáti zaměstnanci. Jako možné kategorie pro posouzení rizika Směrnice nabízí oblast životního prostředí a veřejného zdraví. V případě, že národní stát přistoupí k takovému opatření, je povinen oznámit Komisi zdůvodnění a kritéria, na základě kterých k takovému řešení přistoupil. Komise následně o tomto uvědomí ostatní členské státy. Takovéto opatření by mělo zabránit svévolnému omezování menších právních subjektů.

Směrnice dále, možná nadbytečně, uvádí, že státy mohou regulovat v této oblasti právní subjekty s menším počtem zaměstnanců a současně stanovit méně preskriptivní požadavky na interní kanály, za předpokladu, že tyto požadavky zaručí důvěrnost a přijímání následných opatření s řádnou péčí.⁵⁹

Hranice padesáti zaměstnanců se nemá vztahovat na subjekty, které již podléhají vlastní specifické regulaci.⁶⁰

⁵⁷ Viz recitál (47) Směrnice.

⁵⁸ Viz recitál (48) Směrnice.

⁵⁹ Viz recitál (49) Směrnice.

⁶⁰ Čl. 8 odst. 4 Směrnice

Úkoly spojené s provozováním interního kanálu mohou být přiděleny v rámci právního subjektu interně osobě či odboru nebo mohou být přiděleny třetí straně. Na tu se pak musí vztahovat stejná práva a povinnosti jako na samotný subjekt.⁶¹

V případě právních subjektů, které mají mezi padesáti a dvěma sty čtyřiceti devíti zaměstnanci může podle Směrnice fungovat sdílení kanálů, přičemž nesmí být porušeny další požadavky týkající se zachování důvěrnosti, poskytování zpětných vazeb a řešení oznámeného porušení. Výslovné umožnění takového řešení může pomoci např. podnikatelským uskupením s centralizovaným poskytováním interních služeb.

Pro právní subjekty veřejného sektoru je z hlediska povinností spojených s interním oznamováním klíčové, že regulace se vztahuje též na subjekty, které jsou jimi vlastněné nebo ovládané.

Členské státy mají možnost od povinnosti zajistit zavedení interních kanálů a postupů pro interní oznamování a pro přijímání následných opatření zprostit obce s méně než deseti tisíci obyvateli nebo s méně než padesáti zaměstnanci. Poslední uvedená možnost zproštění se vztahuje též na subjekty vlastněné nebo ovládané subjekty veřejného práva.

Podobně jako u některých subjektů soukromého práva mohou i obce spolupracovat a sdílet interní oznamovací kanály. Podmínkou je oddělení a nezávislost na kanálech externích.

Směrnice dále upravuje postupy interního oznamování, které by měly být vnitrostátní legislativou zohledněny.

Kanály, které jsou upraveny na základě Směrnice, musí být navrženy, zavedeny a provozovány bezpečným způsobem, jenž zajišťuje ochranu utajení totožnosti oznamovatele a třetích osob uvedených oznamovatelem. Současně musí být zavedena ochrana zabráňující přístupu neoprávněných pracovníků k těmto informacím. Zajištění bezpečnosti ani způsob zabránění k přístupu dále ve Směrnici rozveden není.

Preambule alespoň podává doporučení pro externí oznamování, kterým se lze přiměřeně inspirovat: *„Aby byla umožněna účinná komunikace s pracovníky odpovědnými za vyřizování oznámení, je nutné, aby příslušné orgány zavedly a používaly uživatelsky přívětivé kanály pro oznamování, které jsou bezpečné, zajišťují zachování důvěrnosti přijímaných a zpracovávaných informací o porušeních poskytnutých oznamující osobou a umožňují uchovávání informací v trvalé podobě pro případ dalšího šetření. To by mohlo vyžadovat, aby tyto kanály byly odděleny od*

⁶¹ Čl. 8 odst. 5 Směrnice

obecných komunikačních kanálů, které příslušné orgány používají ke komunikaci s veřejností, jako jsou běžné veřejné systémy pro podávání stížností nebo kanály, které příslušný orgán používá při své běžné činnosti k interní komunikaci a komunikaci se třetími stranami.“⁶²

Konkrétní způsoby ochrany upraveny Směrnicí nejsou. Patrně je tomu tak z důvodu, že se nemusí jednat o právní, ale technickou otázku, tedy přílehlavé návody bude možné najít spíše v bezpečnostních normách. Dalším důvodem může být variabilita v tom, jakým způsobem mohou být kanály upraveny (fyzická schránka, telefonní linka, e-mailová adresa atd.) a tudíž i chráněny.

Právní subjekt, který oznámení přijme, bude ve lhůtě sedmi dní povinen oznamovateli potvrdit, že oznámení přijal.

Následným krokem, který musí být podle Směrnice upraven, je určení osoby nebo odboru, který se bude dále, návazně na přijetí oznámení, případem zabývat. Podmínkou, která je Směrnicí stanovena je nestrannost. Tou je míněna neutralita, která zaručí, že oznámení bude prošetřeno, aniž by byla jedna ze stran při zjišťování stavu zvýhodňována. Tato osoba nebo odbor bude dle potřeby komunikovat s oznamovatelem, žádat od něj v případě potřeby další informace a poskytovat mu zpětnou vazbu. Může se jednat o stejnou osobu nebo odbor, který oznámení přijal.

Osoba nebo odbor určený, jak je uvedeno v odstavci výše, bude vykonávat následná opatření s řádnou péčí. Pokud tak stanoví prováděcí legislativa, může být zvlášť upraven postup v případě anonymních oznámení.

Subjekt, který oznámení přijal, je povinen v přiměřené lhůtě poskytnout oznamující osobě informace o plánovaných či přijatých opatřeních a o důvodech těchto následných opatření, tedy podat jí zpětnou vazbu.

Lhůta nesmí překročit tři měsíce od potvrzení o přijetí oznámení. V případě, že oznamovateli nebylo přijetí oznámení potvrzeno, začíná lhůta běžet po sedmi dnech od učinění oznámení. Toto pravidlo by mělo řešit případné snahy o obcházení pravidel pro poskytnutí zpětné vazby.

V rámci interního oznamování musí být též zabezpečeno, aby oznamovatel obdržel srozumitelné a snadno přístupné informace související s externím oznamováním, včetně oznamování vůči orgánům, institucím a dalším subjektům Unie.

Co se týká formy, dává Směrnice možnost národní legislativě stanovit povinnost provozovat kanál interního oznamování ústně nebo písemně, případně oběma způsoby současně.

⁶² Viz recitál (73) Směrnice.

Ústní forma je dále rozvinuta v tom smyslu, že kanály musí umožňovat oznámení telefonicky nebo jiným systémem hlasových zpráv a také prostřednictvím osobní schůzky v případě, že o to oznamovatel zažádá. Takto široce vymezená forma interních kanálů je jistě na místě. Je vhodné, aby i národní legislativa zachovala volnost pro formu úpravy interních kanálů v rámci jednotlivých povinných právních subjektů. Pro případ, že by si povinný subjekt nedokázal představit, co normativní část Směrnice považuje za písemné oznámení, nabízí preambule následující: „*kanály pro oznamování (by) měly osobám umožnit činit oznámení písemně a podávat je poštou, prostřednictvím fyzické schránky (schránek) pro podávání stížností nebo prostřednictvím on-line platformy, ať již intranetové či internetové*“⁶³.

Externí oznamování (čl. 10-14)

Jak je již shora uvedeno, Směrnice preferuje interní oznamování. Přesto uvádí, že externí kanály mohou být užity buď nejprve poté, co byly oznamovatelem užity interní kanály, ale i přímo.

Přímé užití externího komunikačního kanálu si lze představit v případech, kdy nelze důvodně předpokládat, že interní kanály fungují řádně. K tomu, pro jaké případy je vhodné užít přímo externí komunikační kanál uvádí Směrnice následující: „*Je tomu tak zejména v případech, kdy oznamující osoby mají oprávněné důvody se domnívat, že by v souvislosti s oznámením byly postíženy odvetnými opatřeními, a to i v důsledku porušení důvěrnosti, nebo že by příslušné orgány měly lepší předpoklady pro přijetí účinných opatření pro řešení porušení. Příslušné orgány by měly lepší předpoklady, například tehdy, kdy se na porušení podílela osoba mající v pracovním kontextu konečnou odpovědnost nebo existuje riziko, že porušení nebo související důkazy by mohly být zatajeny či zničeny; nebo obecněji tehdy, kdy by účinnost úkonů příslušných orgánů v rámci šetření mohla být jinak ohrožena, jako v případě oznámení o kartelových dohodách a jiných porušeních pravidel hospodářské soutěže; nebo tehdy, kdy porušení vyžaduje bezodkladné opatření například pro záchranu zdraví a bezpečnosti osob nebo pro ochranu životního prostředí. Ve všech případech by osoby oznamující příslušným orgánům a případně orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie externě měly být chráněny. Tato směrnice by měla přiznat ochranu i v případech, kdy unijní či vnitrostátní právo vyžaduje, aby oznamující osoby učinily oznámení*

⁶³ Viz recitál (53) Směrnice.

příslušným vnitrostátním orgánům, například v rámci svých pracovních povinností a úkolů, nebo je-li porušení trestným činem.“⁶⁴

Hlavním úkolem členských států z hlediska externího oznamování bude určení odpovědného orgánu pověřeného agendou externího oznamování a poskytnutí odpovídajících zdrojů tomuto orgánu. Jeho hlavními činnostmi bude přijímání oznámení, poskytování zpětné vazby a přijímání následných opatření. Směrnice nabízí doporučení, podle kterého by se příslušným orgánem mohly stát soudní orgány, regulační orgány, orgány dohledu příslušné v konkrétních dotčených oblastech, orgány s obecnější pravomocí na ústřední úrovni v rámci členského státu, donucovací orgány, protikorupční orgány nebo veřejní ochránci práv⁶⁵.

Státy jsou poté povinny pro řádné fungování orgánu zajistit prostřednictvím vnitrostátní legislativy určitá opatření a postupy.

Příslušný orgán bude povinen zavést nezávislé a samostatné externí oznamovací kanály schopné přijímat a zpracovávat informace o porušení.

Po obdržení oznámení bude orgán muset neprodleně, v krajním případě ve lhůtě sedmi dnů, potvrdit oznamovateli, že oznámení přijal. Z toho pravidla Směrnice vyčleňuje několik výjimek⁶⁶.

Mezi další úkoly patří přijetí následných opatření s řádnou péčí, poskytnutí zpětné vazby do tří měsíců (v některých případech do šesti měsíců) od přijetí oznámení nebo sdělení konečného výsledku šetření oznamující osobě.

Pro některé případy se též předpokládá povinnost předat informace obsažené v oznámení příslušným orgánům Unie.⁶⁷

Pro případ, že by oznamované porušení bylo marginální, Směrnice stanoví, že členské státy mají možnost stanovit, že se takové řízení ukončuje. Nejprve však musí být oznámení řádně posouzeno a musí být zjevně méně závažné. Stejně tak dává Směrnice prostor pro úpravu podání opakovaných oznámení, tedy takových, které neobsahují nové poznatky. Tím však nesmí být dotčeny další povinnosti související s ochranou oznamovatelů a oznamovatel musí být o takovém rozhodnutí informován.

⁶⁴ Viz recitál (62) Směrnice.

⁶⁵ Viz recitál (64) Směrnice.

⁶⁶ Podle čl. 11 odst. b) Směrnice nemusí být oznámení potvrzeno v případě, že oznamovatel požádal o jiné řešení, nebo v případě, že by potvrzení ohrozilo ochranu totožnosti oznamovatele.

⁶⁷ Tak tomu bude v případě, že tak stanoví unijní nebo vnitrostátní právo. Např. se bude jednat o záležitosti spadající do kompetence úřadu OLAF nebo Úřadu evropského veřejného žalobce.

Pro případ vysokého nápadu oznámení mají členské státy možnost stanovit, že přednost mají závažné případy porušení před těmi méně závažnými.

V případě, že orgán není oprávněn o oznámeném porušení rozhodovat, je povinen takové oznámení bezpečně a v přiměřené lhůtě předat příslušnému orgánu a oznamovatele o této skutečnosti bezodkladně informovat.

Aby mohly být externí oznamovací kanály považovány za nezávislé a samostatné, bude nutné zajistit splnění určitých podmínek. Jednou z nich je, že celé jejich fungování musí zajišťovat úplnost, celistvost a důvěrnost informací a současně musí dokázat zabránit přístupu neoprávněných pracovníků. Pro případ dalšího šetření musí umožnit uchování informací v trvalé podobě. Tyto kanály by z výše uvedených důvodů měly být odděleny od obecných komunikačních kanálů, jako jsou ty, které příslušné orgány používají ke komunikaci s veřejností, běžné veřejné systémy pro podávání stížností nebo kanály, které příslušný orgán používá při své běžné činnosti k interní komunikaci a komunikaci se třetími stranami.⁶⁸

Co se týká formy externích kanálů, platí pro ně stejné podmínky jako pro interní kanály, tedy musí být umožněno ústní i písemné oznámení.

Vzhledem ke shora uvedenému si lze představit i situaci, kdy oznámení bude provedeno prostřednictvím jiného kanálu než kanálu pro oznamování podle Směrnice nebo bude doručeno jiným než příslušným pracovníkům. V takovém případě bude nutné, aby orgán příslušný k přijímání oznámení zabezpečil, že nedojde k zveřejnění informací, z kterých by bylo možné identifikovat oznamovatele. Současně musí být zajištěno, aby oznámení bylo předáno příslušným pracovníkům.

Pro řádné fungování externích kanálů musí být členskými státy zajištěno, aby byly v příslušných orgánech za administraci oznámení odpovědní konkrétní speciálně vyškolení pracovníci. Tito pracovníci musí být odpovědní především za poskytování informací o postupech, přijímání oznámení a následných opatření, a udržování kontaktu s osobou oznamovatele.

V případě, že se osoba rozhoduje, zda a jakým způsobem učinit oznámení, měla by k takovému rozhodnutí mít k dispozici dostatečné informace. K rozhodnutí by mělo dojít na základě nebo s pomocí takových informací. Povinnost takové informace zveřejnit musí podle Směrnice národní legislativy přidělit orgánům příslušným k oznámení. Ke zveřejnění musí dojít na internetových stránkách orgánu s umístěním, které je snadno identifikovatelné a přístupné.

⁶⁸ Viz recitál (73) Směrnice.

Mezi povinně zveřejněné informace musí patřit podmínky nároku na ochranu, tedy skutečnosti, po jejichž splnění k realizaci ochrany dojde. Mezi další informace patří kontakty pro externí oznamování; postupy orgánu; způsob ochrany osobních údaj; povaha následných opatření; prostředky nápravy a postupy proti odvetným opatřením; dostupnost důvěrného poradenství; podmínky, za nichž jsou oznamovatelé chráněni před odpovědností za porušení důvěrnosti; kontaktní údaje na informační středisko nebo nezávislý správní orgán⁶⁹.

Pro zefektivnění systému externího oznamování Směrnice zavádí přezkumný postup. Přezkum bude nutné provádět pravidelně a nejméně jednou za tři roky. Na základě zkušeností minulých bude dle Směrnice možné lépe upravit a přizpůsobit dosavadní postupy.

Zveřejňování (čl. 15)

V případě, že dojde ke zveřejnění, tedy ke zpřístupnění informací o porušení povinností, bude poskytnuta ochrana zveřejňující osobě pouze v případě, že bude splněna některá (alespoň jedna) z podmínek upravených ve Směrnici.

První situací, při které bude osoba chráněna, je, pokud bylo učiněno interní i externí oznámení (nebo pouze externí, ale při splnění podmínek k ochraně oznamovatele shora uvedených) a následně nebylo přijato žádné vhodné opatření podle Směrnice. Další možné situace podle Směrnice, kdy má být osoba chráněna, jsou ty, kdy má osoba oprávněný důvod se domnívat, že porušením může dojít k bezprostřednímu nebo zjevnému ohrožení veřejného zájmu nebo, že v případě externího oznámení existuje riziko odvetných opatření nebo není příliš pravděpodobné, že vzhledem k specifikům daného případu, bude učiněno účinné řešení. Jako příklad takové situace Směrnice uvádí možnost zatažení důkazů nebo spolčení orgánu s osobou způsobující porušení.⁷⁰

Zachování důvěrnosti (čl. 16)

Pro interní i externí oznamování platí, že totožnost oznamovatele, jakožto i jakékoli další informace, ze kterých je možné oznamovatele identifikovat, musí být vnitrostátní právní úpravou chráněny před zjištěním jinou osobou než oprávněným pracovníkem. Směrnice však předpokládá výjimku z povinnosti zachování důvěrnosti. Je jí situace, kdy je nutné tuto povinnost porušit

⁶⁹ V případě, že tyto budou na základě Směrnice poskytovat podpůrná opatření podle čl. 20 Směrnice.

⁷⁰ Směrnice čl. 15 odst. 1 písm.b) bod ii).

z důvodu vyšetřování nebo soudního řízení. Povinnost, na základě které jsou takové informace zveřejněny a které vyplývají z vnitrostátního nebo unijního práva, však vždy musí být nezbytná a přiměřená. Vzhledem k tomu, že při takovém zveřejnění dochází k porušení důvěrnosti, musí být oznamovatel před zveřejněním alespoň předem informován⁷¹ a zveřejnění musí být odůvodněno.

Členské státy budou mít současně povinnost zabezpečit, aby nebylo porušeno obchodní tajemství ze strany orgánů přijímajících oznámení.

Osobní údaje (čl. 17)

Jedním ze zásadních aspektů regulace whistleblowingu je ochrana osobních údajů. Je jím nejen kvůli tomu, že problematika osobních údajů je vzhledem k nedávno přijaté evropské regulaci⁷² často uváděna i v donedávna nepravděpodobných kontextech. V souvislosti s oznamováním škodlivého jednání totiž přímo dochází ke zpracování osobních údajů, a to hned v několika směrech. Osobní údaje, které je třeba chránit, se mohou vztahovat jak k osobě oznamovatele, tak k osobě, jejíž jednání může být oznamováno, případně i k dalším osobám. Najít v ochraně osobních údajů všech dotčených osob rovnováhu by proto mělo být jedním ze zásadních předpokladů.

Samotná normativní část Směrnice si však vystačuje s pouhým odvoláním na nařízení (EU) 2016/679, směrnici (EU) 2016/680, nařízení (EU) 2018/1725 a konstatováním, že zjevně nepodstatné a náhodou získané osobní údaje nemají být shromažďovány.

Preambule prostřednictvím recitálu 76 dodává, že příslušné orgány mají mít danu povinnost, aby zavedly náležité postupy ochrany při zpracovávání oznámení a pro ochranu osobních údajů osob, jichž se oznámení týká. Takovéto postupy by měly zajišťovat ochranu totožnosti oznamujících osob, dotčených osob a dalších osob, jako např. svědků nebo kolegů.

Dále recitál 83 upozorňuje na pravidla Evropské unie, týkající se výměny a předávání osobních údajů. Zvláštní pozornost pak dle Směrnice náleží zásadám zpracování osobních údajů

⁷¹ To platí, pokud takové informování neohrozí vyšetřování nebo soudní řízení.

⁷²Jedná se především o Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV, a související právní předpisy.

a zásadě záměrné a standardní ochrany osobních údajů.⁷³ K naplnění zásady záměrné a standardní ochrany osobních údajů, na jejíž základě je například žádoucí, aby byly osobní údaje pseudonymizovány, má mimo jiné pomoci zavedení vydávání osvědčení, které bude v budoucnu v České republice udílené subjekty akreditovanými Českým institutem pro akreditaci, o.p.s.⁷⁴

Směrnice však v souvislosti s osobními údaji bere v potaz i další aspekty. Významnou souvislostí s ochranou osobních údajů je ochrana v případných soudních řízeních. Oznamovatel má mít v takových řízeních právo dovolávat se oznámení či zveřejnění za účelem zamítnutí žaloby za předpokladu, že měl oprávněné důvody se domnívat, že oznámení nebo zveřejnění bylo nezbytné pro odhalení porušení podle této směrnice.⁷⁵ Ochranu by měl mít oznamovatel v řízeních souvisejících s porušením pravidel ochrany osobních údajů, ale i s dalšími skutečnostmi⁷⁶. Pro vnitrostátní provádění Směrnice lze uvažovat o rozšíření pravidla i na správní řízení, přestože Směrnice toto nezmiňuje. Možným výkladem opomenutí v tomto případě může být, že Směrnice nepředpokládá potřebu upravovat tento typ ochrany pro případy zahájené z úřední povinnosti, případně, že lze předmětný případ subsumovat pod jiné ustanovení Směrnice.⁷⁷

Další souvislostí je oznamování v případě porušení práv týkajících se ochrany osobních údajů, jakožto základních práv zakotvených v čl. 8 Listiny základních práv Evropské unie. K oznamování v této oblasti preambule uvádí, že je obzvláště cenné pro předcházení porušování pravidel Unie pro ochranu údajů.⁷⁸

Směrnice se příliš nezabývá dopady z pohledu praxe. Takové však můžeme nalézt např. ve stanovisku Pracovní skupiny 29⁷⁹. Ta ve svém stanovisku 2/2017 ke zpracování osobních údajů na pracovišti uvádí následující: „*Rozsáhlé využití sledovacích technologií může rovněž snížit ochotu zaměstnanců (a omezit cesty, kterými by mohli) informovat zaměstnavatele o nepoctivém nebo nezákonném jednání nadřízených nebo jiných zaměstnanců ohrožující chod podnikání (zejména data zákazníků) nebo pracoviště. Aby se zaměstnanec odhodlal k takovému*

⁷³ Viz čl. 5 nařízení (EU) 2016/679, čl. 4 směrnice (EU) 2016/680 čl. 4 nařízení (EU) 2018/1725, čl. 25 nařízení (EU) 2016/679, čl. 20 směrnice (EU) 2016/680 a čl. 27 a 85 nařízení (EU) 2018/1725.

⁷⁴ K vydávání takových osvědčení zatím nedochází.

⁷⁵ Viz čl. 21 odst. 7 Směrnice.

⁷⁶ Dále je v čl. 21 odst. 7 Směrnice uvedena pomluva, porušení autorského práva, porušením tajemství, zpřístupnění obchodního tajemství, žaloba na náhradu újmy na základě soukromého, veřejného nebo kolektivního pracovního práva.

⁷⁷ Srov. čl. 21 odst. 2 Směrnice.

⁷⁸ Dle recitálu (14) Směrnice mezi další takto důležité oblasti patří v tomto kontextu respektování soukromí dle čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie, a dále bezpečnost sítí a informačních systémů dle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1148.

⁷⁹ Pracovní skupina 29 (nebo též „WB29“) byl nezávislý evropský poradní orgán na ochranu dat a soukromí, ustanoven článkem 29. směrnice 95/46/EC, která účinností obecného nařízení o ochraně osobních údajů pozbyla platnosti.

kroku a zmíněnou skutečnost oznámil, je často nezbytná jeho anonymita. Monitorování zasahující do zaměstnancových práv na soukromí může bránit nezbytné komunikaci s příslušnými pracovníky. V takovém případě se mohou zavedené prostředky pro interní oznamování (whistleblowing) stát neúčinnými.“ Stanovisko tedy upozorňuje na některé situace, za kterých by zaměstnanci byli obecně méně ochotni využívat komunikační kanály. Tím by byla omezena efektivita oznamování. Na základě shora uvedeného se tedy lze domnívat, že je přinejmenším velmi pravděpodobné, že souvislost existuje nejen mezi oznamováním a ochranou osobních údajů, ale dokonce i mezi prostředky ochrany osobních údajů oznamovatelů a efektivitou systému oznamování.

Ochrana osobních údajů a whistleblowing má vzhledem k šíři obou institutů mnoho průsečíků. Není proto snadné najít všechny z evropské a národní legislativy pramenící souvislosti, které střet těchto dvou fenoménů nabízí, nota bene před přijetím právních předpisů provádějících Směrnici na vnitrostátní úrovni. Pro zjištění více souvislostí a současně pro řešení vzniklých střetů je proto třeba počkat na dobu, kdy bude možné předmětné předpisy aplikovat.

Vedení a uchovávání záznamů o oznámeních (čl. 18)

Subjekty v soukromém i veřejném sektoru budou mít povinnost archivovat záznamy o všech oznámeních, které přijaly. Doba, po kterou budou archivovány je však omezená nezbytností a přiměřeností pro splnění požadavků vyplývajících z této Směrnice nebo jiného vnitrostátního právního předpisu nebo právního předpisu EU.

Směrnice dále stanovuje, jakým způsobem mají být informace archivovány při použití různých prostředků. Jsou zde specifikovány podmínky pro archivaci oznámení prostřednictvím telefonní linky se záznamem hovorů (a obdobných systémů hlasových zpráv), telefonní linky bez záznamu hovorů (a obdobných systémů hlasových zpráv) nebo prostřednictvím osobní schůzky.

V obecné rovině platí, že k archivaci bude nutný souhlas oznamující osoby.

Vzhledem ke skutečnosti, že k oznámení může dojít i jinými způsoby, než pro které jsou upraveny výše uvedené podmínky, je třeba tyto podmínky chápat především v tom smyslu, že pro systém oznamování nebude postačovat např. pouze informace o tom, že byla skutečnost oznámena, ale bude nutný i záznam nebo přepis oznámení.

Zákaz odvetných opatření (čl. 19)

Dále se Směrnice věnuje opatřením, která budou muset členské státy a povinné subjekty zajistit k ochraně oznamovatelů. Základním opatřením, které Směrnice stanoví, je zákaz odvetných opatření. Zákaz odvetných opatření se vztahuje na všechny oznamující osoby upravené čl. 4 Směrnice. Kromě skutečného jednání směřujícího k pomstě se zakazují též hrozby a pokusy.

K pochopení, co všechno by mělo být považováno za odvetná opatření, Směrnice nabízí široký demonstrativní výčet jednání.⁸⁰ Ačkoli je výčet takto široký a zakázaná jednání mohou působit velmi neobecně, až kazuisticky, lze se domnívat, že vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o zcela novou právní úpravu (a za účelem sjednocení protikorupční regulace v celém prostoru EU), přístup zvolený ve Směrnici je vhodný. Na druhou stranu bude nutné při aplikaci prokazovat velký cit, protože některá z předmětných jednání bývají (na rozdíl od jiných) běžně činěna zcela legitimně, např. neobnovení smlouvy na dobu určitou.

Podpůrná opatření (čl. 20)

Naopak od předchozího odstavce, který zakazuje určitá jednání směrem k oznamovatelům, tento článek upravuje opatření, která musí mít oznamovatel, ale i dotčená osoba, k dispozici, a která musí být zajištěna členskými státy.

Mezi tato opatření patří přístup ke komplexním a nezávislým informacím a poradenství týkající se postupů a prostředků nápravy. Tato opatření musí být bezplatná a přístupná veřejnosti.

Dále budou mít příslušné orgány povinnost účinně pomáhat u relevantních orgánů podílejících se na ochraně před odvetnými opatřeními. V případě, že tak bude stanoveno legislativou členského státu, též bude potvrzovat skutečnost, že se na osobu ochrana vztahuje.

⁸⁰ Předmětný článek Směrnice zakazuje tato jednání: dočasné zproštění výkonu služby, odvolání, propuštění či rovnocenná opatření; převedení na nižší pozici nebo nepovýšení; přenos úkolů, změny místa výkonu práce, snížení mzdy, změny pracovní doby; neposkytnutí odborné přípravy; negativní hodnocení výkonnosti či pracovní reference; uložení nebo použití disciplinárních opatření, důtky či jiných sankcí včetně finančního postihu; nátlak, zastrašování, obtěžování nebo ostrakizace; diskriminaci, znevýhodňující nebo nespravedlivé zacházení; nepřevedení pracovní smlouvy na dobu určitou na pracovní smlouvu na dobu neurčitou v případě, kdy měl zaměstnanec legitimní očekávání, že mu bude nabídnut pracovní poměr na dobu neurčitou; neobnovení nebo předčasné ukončení pracovní smlouvy na dobu určitou; újmy, včetně dobré pověsti osoby, zejména na sociálních sítích, nebo finanční ztráty, včetně ztráty obchodních příležitostí a ztráty příjmů; zařazení na černou listinu na základě neformální či formální dohody v daném sektoru či průmyslovém odvětví, což může znamenat, že tato osoba v budoucnu nenajde v tomto sektoru či průmyslovém odvětví zaměstnání; předčasné ukončení nebo zrušení smlouvy o dodávce zboží nebo poskytování služeb; zrušení licence nebo povolení; vyžadování psychiatrického nebo lékařského vyšetření.

Další podpůrná opatření se týkají právní pomoci v trestních a přeshraničních občanských řízeních.

Směrnice současně uvádí doporučení, týkající se stanovení případné finanční pomoci a dalších podpůrných opatření pro případ soudního řízení a též uvádí doporučení, které orgány by měly poskytovat podpůrná opatření (informační středisko nebo jednotný a jasně určený nezávislý správní orgán).

Opatření na ochranu před odvetnými opatřeními (čl. 21)

Další kategorií opatření, která Směrnice upravuje, jsou ta, která slouží k ochraně před odvetnými opatřeními.

Opatření uvedená v tomto článku lze obecně charakterizovat tak, že se jedná o určitá zvýhodnění postavení oznamujících osob, ať už ve formě právních domněnek v oblasti hmotného práva nebo v oblasti dokazování v právu procesním.

První z nich se týká odpovědnosti za zveřejnění informací. Zvýhodnění oznamovatele zde spočívá ve skutečnosti, že nenese odpovědnost v případě, že zde byly oprávněné důvody se domnívat, že oznámení nebo zveřejnění informací je nezbytné pro odhalení porušení.

Podobně je upravená odpovědnost za získávání informací. Způsob získání informací je zde regulován pouze trestním právem. Trestní odpovědnost nastává v případě, že přístup nebo získání informací zakládá trestný čin.

Směrnice výslovně uvádí, že jednání, která nesouvisejí s oznamováním nebo nejsou nezbytná k odhalení, nejsou tímto článkem chráněna. To má naopak limitovat oznamovatele před svévolným zneužitím shora uvedených zvýhodňujících opatření.

Procesní výhodou pro oznamovatele před soudem nebo jiným orgánem má být dokazování skutečnosti, že došlo k odvetnému opatření v souvislosti s utrpěnou újmou oznamující osoby. V případě, že k takové újmě dojde, musí osoba, která újmu způsobila, dokázat, že opatření vedoucí k újmě bylo učiněno po právu.

Další výhodou týkající se procesního postavení je skutečnost, že se oznamující osoby mohou dovolávat zamítnutí žaloby v souvislosti s oznámením nebo zveřejněním podle Směrnice. Musí však současně platit, že tyto osoby měly oprávněné důvody se domnívat, že oznámení nebo

zveřejnění bylo nezbytné pro odhalení porušení. Směrnice uvádí demonstrativní výčet předmětů řízení, na něž se toto vztahuje.⁸¹

Opatření na ochranu dotčených osob (čl. 22)

Na druhé straně ochrana osob, jimž se porušení přičítá nebo které jsou s porušením spojovány, je vágní. Práva, která mají být národními státy zajištěna, jsou podle českého právního řádu považována za základní zásady procesního práva. Ze zmíněných můžeme uvést např. presumpci nevinu nebo práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces.

Dále musí být chráněna totožnost dotčených osob, a to po celou dobu průběhu řízení. Stejně jako na osoby oznamující se na dotčené osoby vztahují ochranná ustanovení Směrnice o zákazu zveřejňování informací ze strany pracovníků přijímajících oznámení a pravidla upravující ochranu osobních údajů a archivaci záznamů o oznámeních.

Sankce (čl. 23)

Sankcionována mají být jednání, která brání oznámení, přijetí odvetných opatření, obtěžující postupy proti oznamovatelům a porušení povinnosti zachovat důvěrnost ohledně totožnosti osob. Způsoby potrestání si národní státy upraví samy, musí však být účinné, přiměřené a odrazující.

Na druhé straně mají být potrestána i jednání oznamujících osob v případě, že byly vědomě oznámeny nepravdivé informace. Pro takové případy musí být též stanoven postup pro náhradu újmy vzniklé v souvislosti s takovým oznámením.

⁸¹ Uvedena je zde pomluva, porušení autorského práva, porušení tajemství, porušení pravidel ochrany údajů, zpřístupnění obchodního tajemství a žaloba na náhradu újmy.

Nemožnost vzdání se práv (čl. 24)

Práv a prostředků nápravy získaných na základě Směrnice nesmí být možno se vzdát, a to žádným z titulů uvedených ve Směrnici.⁸²

Závěrečná ustanovení (čl. 25-29)

Ze závěrečných ustanovení jsou kromě technických parametrů (platnost, určení adresátů, přechodné období) důležitá také ustanovení o spolupráci mezi Komisí a členskými státy. Národním státům je též dána možnost příznivějšího zacházení s oznamovateli.

Směrnici lze hodnotit (i vzhledem k výše uvedenému) veskrze pozitivně. Vzhledem k historii snah o úpravu institutu ochrany oznamujících osob a whistleblowingu v České republice⁸³ se téměř zdá, že bez povinnosti takovou legislativu přijmout by k jejímu přijetí možná nedošlo.

Otázky, které Směrnice upravuje jsou kontroverzní⁸⁴, a proto lze očekávat, že transpozice jednotlivých ustanovení nebude jednoduchá. Spornými místy mohou být mimo jiné otázky ochrany osobních údajů nebo ochrana dotčených osob, které by si zřejmě zasloužily zevrubnější úpravu, než jakou Směrnice nabízí. Transpoziční zákon, ale i následná interpretační a aplikační praxe si však budou muset poradit i s dalšími otázkami, které jsou přitom upraveny Směrnici důkladněji, jako je např. zákaz odvetných opatření a sankcionování porušení takových opatření.

⁸² Směrnice uvádí tyto tituly: dohoda, politika, formy nebo podmínky pracovního nebo obdobného poměru, předběžná rozhodčí dohoda.

⁸³ Viz následující část.

⁸⁴ I to je mimojiné jedním z důvodů, proč dosud nebyla přijata žádná celistvá právní úprava whistleblowingu v České republice.

4. Právní úprava whistleblowingu v České republice

V České republice v současné době stále není přijat právní předpis, který by v obecnější rovině upravoval whistleblowing, jak je rozvedeno níže v textu této práce. V právním řádu České republiky můžeme alespoň najít jisté základy, ze kterých lze teoreticky i prakticky vycházet.

Stejně tak lze v právním řádu České republiky najít zásady a principy, na kterých institut stojí. V některých případech může při aplikaci docházet ke kolizi těchto zásad a principů. To lze ostatně považovat za jeden z důvodů, proč zatím nebyla přijata celistvá právní úprava tohoto institutu.

Vzhledem k přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, a nutnosti její transpozice do dne 17. prosince 2021, se však lze domnívat, že se tento stav, kdy v České republice neexistuje celistvá právní úprava ochrany oznamovatelů, změní.

4.1. Ústavněprávní základ

Za ústavněprávní základ whistleblowingu lze považovat čl. 2 odst. 4 Ústavy, který uvádí, že „každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“, a též čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod“. Mezi dalšími články LZPS můžeme uvést např. čl. 11, který upravuje právo vlastnit majetek, čl. 13 upravující listovní tajemství, čl. 18 přiznávající právo obracet se na orgány veřejné moci s žádostmi, návrhy a stížnostmi, nebo čl. 28 upravující právo zaměstnanců na uspokojivé pracovní podmínky.

Jako příklad problematických ustanovení, které v případě oznamování škodlivého jednání mohou působit antagonicky, můžeme uvést střet svobody projevu upravené v čl. 17 LZPS na jedné straně a lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti, upravené v čl. 10 LZPS, na straně druhé. Limity práv je v takovém případě nutné hledat v judikatuře.⁸⁵ Je nutné uvést, že střet předmětných

⁸⁵ Ke střetu předmětných ustanovení se vyjádřil např. Ústavní soud ve svém Nálezu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03, ve kterém byla formulována tato právní věta: „Lze obecně konstatovat, že osoby veřejně činné, tedy politici, veřejní činitelé, mediální hvězdy aj. musí akceptovat větší míru veřejné kritiky než jiní občané. Důvod tohoto principu je dvojitý. Jednak se tím podporuje veřejná diskuse o veřejných věcech a svobodné utváření názorů. Co největší bohatost diskuse o věcech veřejných by měla být státní mocí regulována jen v míře nezbytně nutné (srov. čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Současně tím stát akceptuje, že jeho mocenský zásah do svobody projevu za účelem ochrany dobrého jména jiných občanů by měl přijít subsidiárně, tedy pouze tehdy, pokud nelze škodu napravit jinak.“

práv zatím nebyl soudy posuzován ve vztahu k oznamování škodlivého jednání, ale pouze např. v souvislosti se zveřejňováním kritiky veřejně známých osob v novinových člancích.⁸⁶ V případech, v kterých se posouzení předmětných ustanovení ve vztahu k oznamování škodlivého jednání nabízelo⁸⁷, nebral soud práva upravená v čl. 10 LZPS v potaz.

4.2. Pracovní právo

Whistleblower, který je zaměstnancem, se při svém oznámení dostává do střetu s principem loajality. Na úvod je nutné uvést, že tento princip není v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ani v dalších formálních pramenech pracovního práva explicitně upraven. Povinnost zaměstnance jednat loajálně vůči svému zaměstnavateli je však imanentně obsažena napříč ustanoveními zákoníku práce. Kromě povinnosti zaměstnance je princip loajality vyjádřen též povinností zaměstnavatele pečovat o zaměstnance.⁸⁸

Klíčovým ustanovením z hlediska whistleblowingu je § 1a odst. 1 písm. d) zákoníku práce, které spatřuje v „*řádném výkonu práce zaměstnancem v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele*“ jednu ze základních zásad pracovněprávních vztahů. Dále můžeme princip loajality najít v ustanovení § 301 písm. d) zákoníku práce, ve kterém je uvedena povinnost zaměstnance „*řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim zaměstnavatelem a střežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele*“.

Z hlediska obsahu právní povinnosti má k whistleblowingu nejbližší ustanovení § 249 odst. 1 zákoníku práce, které upravuje předcházení škod, nemajetkové újmy a bezdůvodného obohacení. Zvláštní oznamovací povinnost stanoví druhá věta předmětného ustanovení: „*Hrozí-li škoda nebo nemajetková újma, je (zaměstnanec) povinen na ni upozornit nadřízeného vedoucího zaměstnance*.“ Tato povinnost, na rozdíl od obecné prevenční povinnosti, nastupuje až v případě, kdy se vyskytne hrozba vzniku škody. Pro aplikaci zvláštní oznamovací povinnosti je nerozhodné, zda škoda hrozí zaměstnavateli, spoluzaměstnancům nebo jiné fyzické či právnické osobě, nebo

Škodu lze napravit jinak než zásahem státu, např. užitím přípustných možností k oponování kontroverzním a zavádějícím názorům. Tak lze často minimalizovat škodlivý následek sporných výroků mnohem efektivněji než cestou soudního řízení.“

⁸⁶ Viz Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03.

⁸⁷ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3063/15. V něm Ústavní soud dospěl mimo jiného k závěru, že svoboda projevu v souvislosti s právní úpravou v LZPS se týká převážně politických projevů a nelze ji bez dalšího aplikovat na pracovněprávní vztahy, kde má přednost zásada loajality.

⁸⁸ BEZOUŠKA, P. *Vyhledky do budoucnosti pracovního práva*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 128.

skutečnost, který subjekt by nesl povinnost škodu nahradit. Povinnost upozornit na hrozící škodu rovněž platí bez ohledu na to, zda hrozí škoda na zdraví nebo škoda na majetku, popřípadě v jakém rozsahu – menším, či větším – škoda hrozí.⁸⁹ Tím je zaměstnancům stanovena povinnost provést za jistých okolností vnitřní oznámení.

V širším smyslu můžeme prameny principu loajality hledat v obecném civilněprávním principu poctivosti upraveném v § 6 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.⁹⁰ Princip poctivosti patří do okruhu zásadních principů soukromého práva. Jeho základním smyslem je zakotvení standardu jednání v právních vztazích. Tento standard spočívá zejména v povinnosti zohlednit oprávněné zájmy ostatních zúčastněných osob.⁹¹ Podle Podrazila lze princip poctivosti považovat za „všeobjímající a univerzálně platný obecný princip celého soukromého práva, jehož účinky prozařují i do poměrů práva pracovního. Hlavní aplikační význam uvedeného principu lze shledávat především v případech, kdy mezi osobami dochází k vytvoření „zvláštního vztahu důvěry“. Výskyt tohoto specifického (intimního) vztahu dvou subjektů je markantní zejména u smluvních vztahů“⁹².

Otázkou tedy zůstává, za jakých okolností lze princip loajality porušit. Této problematice se již věnoval Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 13. 12. 2012 sp. zn. IV. ÚS 298/12 poměřoval princip loajality s ochranou veřejného zájmu. Právní věta předmětného nálezu zní takto: „Při rozhodování o tom, zda je dán důvod k okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnance pro zvlášť hrubé porušení pracovní kázně (popř. při rozhodování o platnosti výpovědi z pracovního poměru), je v příslušných případech třeba vyhodnotit a porovnat na straně jedné veřejný zájem, který zaměstnanec svým jednáním hájil (přičemž tato činnost byla s to porušit zájmy zaměstnavatele), se zájmem na dodržování smluv a loajalitou zaměstnance vůči zaměstnavateli na straně druhé.“ Tímto soud konstatoval, že loajalita, kterou je zaměstnanec vůči zaměstnavateli vázán „nemůže apriorně vyloučit jiný významný veřejnoprávní zájem, a to zájem na tom, aby se též zaměstnanci mohli obracet na státní orgány v situacích, kdy ze strany zaměstnavatele hrozí ohrožení významných společenských zájmů, jako je ochrana zdraví občanů,

⁸⁹ NOVOTNÝ, Z. § 249 Povinnosti zaměstnance. In: BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce: Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 959.

⁹⁰ PODRAZIL, P. *Povinnost loajality zaměstnance aneb koho chleba jíš, toho píseň zpívej*. Právní rozhledy 8/2016 s.273.

⁹¹ MELZER, F., TÉGL, P. in MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Sv. I. § 1–117. Praha: Leges, 2013, s. 102.

⁹² PODRAZIL, P. *Povinnost loajality zaměstnance aneb koho chleba jíš, toho píseň zpívej*. Právní rozhledy 8/2016 s.273.

*ochrana životního prostředí či ochrana čistoty vody, nebo kdy dokonce dojde k porušení těchto veřejných statků.*⁹³

Důležitým aspektem whistleblowingu je ochrana oznamovatele před odvetným jednáním. V případě pracovněprávních vztahů je tedy třeba bránit zaměstnance před odplatou ze strany zaměstnavatele. Za takovou ochranu může být považováno, jak i z výše uvedeného Nálezu Ústavního soudu vyplývá, ustanovení § 52 a § 55 zákoníku práce, které upravují taxativní výčet důvodů, pro které lze udělit zaměstnanci výpověď, resp. okamžité zrušení pracovního poměru. Relevantním důvodem tak pro výpověď v souvislosti s oznamováním škodlivého jednání může být pouze § 52 písm. g) zákoníku práce, spočívající v závažném nebo zvláště hrubém porušení povinnosti zaměstnance. Aby mohla být dána okamžitá výpověď podle § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce, muselo by dojít k zvláště hrubému porušení. Povinnosti, na jejichž porušení zaměstnavatel odkazuje, mohou být stanoveny zákonem, ale mohou být též v mezích § 4a odst. 1 zákoníku práce upraveny smlouvou (nejen pracovní smlouvou), nebo též vnitřním předpisem. V případě vnitřního předpisu je třeba dodržet požadavky § 305 zákoníku práce, v opačném případě by se jednalo o zdánlivé právní jednání⁹⁴, a tudíž výpověď nebo okamžité zrušení pracovního poměru by byly neplatné.

Další možnou formou odvetného jednání ze strany zaměstnavatele může být nedodržení povinnosti zaměstnavatele zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci. Z toho důvodu lze za jednu z forem ochrany před takovým odvetným jednáním považovat opatření upravené v § 16 zákoníku práce. Vzhledem ke skutečnosti, že oznámení škodlivého jednání není v zákoníku práce, ani zákoně č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), uvedeno jako diskriminační titul, ochrana se nebude vztahovat k oznámení škodlivého jednání jako k antidiskriminačnímu důvodu, ale pouze k případným následným projevům nerovného zacházení. Mezi projevy nerovného zacházení, kterým se lze bránit prostřednictvím § 16 zákoníku práce tak budou patřit např. zhoršené mzdové podmínky nebo omezení možnosti dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání.

Ke kontrole dodržování povinností vyplývajících zaměstnavateli ze zákoníku práce, ale i dalších právních předpisů (např. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti nebo právních předpisů upravujících bezpečnost práce)⁹⁵, byly zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, zřízeny orgány

⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III ÚS 298/12.

⁹⁴ DRÁPAL, L. in BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 11858.

⁹⁵ Viz § 3 a násl. zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

inspekce práce. Těmito orgány jsou Státní úřad inspekce práce, sídlící v Opavě, a oblastní inspektoráty práce, které jsou správními úřady. Kromě samotné kontroly dodržování mají tyto správní orgány též pravomoc ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole⁹⁶ a pravomoc ukládat sankce při nedodržení povinností.

Kontroly jsou prováděny na základě Ročního programu kontrolních akcí⁹⁷, který je zpracován jednou za rok. Kromě systematicky plánovaných kontrol jsou prováděny i kontroly na základě podnětů veřejnosti.

Tento systém oznamování a přijímání podnětů je systémem vnějšího oznamování. Dle vyjádření Státního úřadu inspekce práce je nejčastějším důvodem k podání podnětu snaha domoci se svých práv, v nižší míře též snaha obecně upozornit na špatné praktiky zaměstnavatelů.⁹⁸ Pro představu o činnosti orgánů inspekce práce lze uvést, že počet podnětů se pravidelně každoročně pohybuje v jednotkách tisíců, většina podnětů je prošetřena. Způsob, jakým se podněty prošetřují a další relevantní informace a formuláře jsou dostupné na webových stránkách Státního úřadu inspekce práce.⁹⁹

Nad rámec výše uvedeného je třeba konstatovat, že orgány inspekce práce kromě výše popsaného systému vnějšího oznamování mají zřízen systém vnitřního oznamování, a to na základě Interního protikorupčního programu Státního úřadu inspekce práce¹⁰⁰. Tento dokument se vztahuje na všechny představené a zaměstnance v rámci orgánů inspekce práce a jak již sám název napovídá, jeho hlavním smyslem je potírání korupce v rámci úseku inspekce práce. Kromě systému pro oznamování podezření korupce dokument upravuje i další prostředky, jako např. etický kodex nebo vzdělávání zaměstnanců, přičemž koncepčně dokument vychází z aktualizovaného znění Rámcového rezortního interního protikorupčního programu¹⁰¹.

⁹⁶ Viz § 7 odst. 1 písm. g) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

⁹⁷ Státní úřad inspekce práce. *Roční program kontrolních akcí*. 2021. Dostupné z: <http://www.suip.cz/rocn-program-kontrolnich-akci/>

⁹⁸ Státní úřad inspekce práce. *Roční program kontrolních akcí*. Roční program kontrolních akcí na rok 2021. 2020 Dostupné z http://www.suip.cz/_files/suip-4bdb7d323b13d47cc8ca89393c6e68f8/rocn-program-kontrolnich-akci-suip-na-rok-2021.pdf

⁹⁹ Státní úřad inspekce práce. *Podání podnětu ke kontrole*. Dostupné z: <http://www.suip.cz/pracovnepravni-vztahy/podani-podnetu-ke-kontrolle/>

¹⁰⁰ Státní úřad inspekce práce. *Interní protikorupční program Státního úřadu inspekce práce*. 2018. Dostupné z: http://www.suip.cz/_files/suip-9f085f6e0ab2d32dc563d4cc16f05073/pgi-6_2018-interni-protikorupcni-program-suip-bez-tl.pdf

¹⁰¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 29. listopadu 2017 č. 853, k Aktualizaci Rámcového rezortního interního protikorupčního programu. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIAATRCA7YF>

4.3. Trestní právo

V trestním právu zmiňujeme whistleblowing často v souvislosti s bojem proti korupci. V rámci této problematiky se mimo jiného Vláda ČR ve svém programovém prohlášení schváleném dne 27. června 2018 zavázala předložit účinné právní nástroje k ochraně oznamovatelů korupce.¹⁰² Boj proti korupci v českém právním řádu není upraven v jednom uceleném právním předpise, ale jeho jednotlivé aspekty jsou v právním řádu rozptýleny.¹⁰³ Jak vyplývá z programového prohlášení vlády, stále je v rámci legislativy prostor pro zlepšení korupční situace v České republice, kromě zákona upravujícího whistleblowing totiž dosud nebyl přijat například ani zákon regulující lobbying.

Co se týče zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, klíčová regulace korupce je soustředěna v Hlavě X Díl 3 Úplatkářství, kde se nachází trestné činy Přijetí úplatku (§ 331), Podplácení (§ 332) a Nepřímé úplatkářství (§ 333). Mezi další korupční trestné činy upravené ve zvláštní části trestního zákoníku můžeme zařadit např. Pletichy v insolvenčním řízení (§ 226), Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže (§ 248), Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256), Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257) nebo Pletichy při veřejné dražbě (§ 258).

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákoník, tedy zákon účinný před rekodifikací trestního práva, upravoval pro některé trestné činy spojené s korupcí institut účinné lítosti. Tento institut měl motivovat pachatele k oznámení předmětných trestných činů. Vzhledem k možnému rozporu s mezinárodními závazky¹⁰⁴ však tento institut nebyl do nového kodexu zahrnut. Zájem společnosti na oznamování korupčních trestných činů si však vyžádal nový obdobný institut. Tento institut se dostal zpět do trestního práva oklikou v podobě procesněprávního ustanovení o dočasném odložení trestního stíhání a rozhodnutí o nestíhání podezřelého upravených zákonem č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Tyto instituty zavedené novelou trestního řádu účinnou k 1. 7. 2016 mohou být uplatněny, pokud podezřelý poskytl nebo slíbil úplatek, majetkový nebo jiný prospěch jen proto, že byl o to požádán, učinil o tom dobrovolně a bez zbytečného odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, oznámí policejnímu

¹⁰² Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády České republiky*. Praha, Červen 2018. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf>

¹⁰³ Kromě zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, můžeme jmenovat např. zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek nebo zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

¹⁰⁴ STRÍŽ, I. in DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, s. 1217.

orgánu skutečnosti, které jsou mu známy o trestné činnosti toho, kdo o tento úplatek, majetkový nebo jiný prospěch požádal, a zaváže se podat v přípravném řízení i v řízení před soudem úplnou a pravdivou výpověď o těchto skutečnostech.¹⁰⁵

Vztah k whistleblowingu mají též trestné činy Pomluva a Křivé obvinění (upravené v §184, resp. § 345 trestního zákoníku), neboť s těmito instituty se může whistleblower při svém oznámení dostat do rozporu. Aby však byly tyto trestné činy spáchány, muselo by se jednat o úmyslné jednání oznamovatele, kterým jiného poškodí, nebo k tomu je takové jednání alespoň způsobilé. Výše popsané chování by však naplňovalo pouze formální znaky whistleblowingu a ochranu by nepožívalo.

Snahou trestního práva obecně je eliminace kriminálních jednání. Ve snaze vtáhnout do boje proti kriminalitě co největší množství osob, které jsou s kriminalitou konfrontovány, upravuje trestní zákoník instituty Nepřekažení a Neoznámení trestného činu (upravené v § 367, resp. § 368 trestního zákoníku). Obě tato ustanovení upravují taxativní výčet trestných činů, u nichž platí, že jejich nepřekažení, resp. neoznámení, jsou trestné. Zákonodárce tedy v případě takto stanovených trestných činů *de facto* rozhodl, že zájem na jejich překažení, resp. oznámení je vyšší než zájmy soukromé. To při vztažení na pracovní vztahy znamená prolomení povinnosti loajality zaměstnance vůči zaměstnavateli, ale i znemožnění krytí trestné činnosti zaměstnance zaměstnavatelem.

Jak již bylo výše nastíněno, dopady na oznamování kriminálního jednání má kromě trestního zákoníku též trestní řád. Zásadním ustanovením zaručujícím, že orgány činné v trestním řízení oznámení přijmou, je ustanovení § 158 odst. 2 trestního řádu. To upravuje povinnost státního zástupce a policejního orgánu přijmout oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin. Současně musí oznamovatele poučit o odpovědnosti za vědomě nepravdivé údaje. V případě, že o to oznamovatel požádá, musí též do jednoho měsíce od oznámení vyrozumět oznamovatele o účinných opatřeních.

Specifické postavení má v trestním řízení svědek a jeho ochrana. Svědkem se samozřejmě může stát i osoba, která spáchání trestného činu oznámila. Jeho ochrana spočívá v povinnosti orgánu činného v trestním řízení učinit opatření k utajení svědkovy totožnosti a podoby, a to pokud zjištěné okolnosti nasvědčují tomu, že svědkovi nebo osobě jemu blízké v souvislosti s podáním svědectví zřejmě hrozí újma na zdraví nebo jiné vážné nebezpečí porušení jejich základních práv,

¹⁰⁵ Viz § 159c trestního řádu.

a nelze-li ochranu svědka spolehlivě zajistit jiným způsobem.¹⁰⁶ Ustanovení § 55 odst. 2 trestního řádu dále předpokládá, že zvláštní způsob ochrany svědka a dalších osob zajistí zvláštní zákon. Tím je zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Důležitým pro vývoj whistleblowingu i celého konceptu compliance se stal zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Ještě větší pozornost poté vzbudila novela TOPO provedená zákonem č. 183/2016 sb., která nabyla účinnosti ke dni 1. 12. 2016. Více prostoru je problematice TOPO a předmětné novele věnováno níže v této práci.¹⁰⁷

4.4. Správní právo

Pro oznamování těch jednání, která nelze pro nižší závažnost klasifikovat podle trestněprávních předpisů, ale pro která současně platí, že porušují veřejnoprávní předpisy, upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve svém ustanovení § 42 přijímání podnětů k zahájení řízení. Správní řád je v rámci systému správního práva subsidiárním právním předpisem. Proto ve vztahu k dalším správněprávním předpisům platí, že při absenci úpravy přijímání podnětů se použije právě § 42 správního řádu. Takové oznámení je nutno odlišit od žádosti (§ 45 správního řádu), neboť na rozdíl od ní nepředstavuje pro správní orgán povinnost zahájit řízení a pro toho, kdo podnět podal, není spojen s právním nárokem na to, aby řízení bylo zahájeno.¹⁰⁸ Přesto ale nemůže k oznámením přistupovat zcela libovolně. Správní orgány jsou povinny přijímat, prověřovat a vyhodnocovat i podněty anonymní. Nelze tedy na takové oznámení aplikovat § 37 správního řádu, upravující podání¹⁰⁹. Pokud správní orgán vyhodnotí, že na základě podnětu není třeba zahájit řízení, nevyhotovuje se o tomto rozhodnutí. Pokud však oznamovatel, který není anonymní, požádá správní orgán o sdělení, jakým způsobem byl jeho podnět vyřízen, má správní orgán povinnost mu tuto skutečnost sdělit do 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel.

V případě nespokojenosti má oznamovatel kromě opatření proti nečinnosti z moci úřední¹¹⁰ možnost obrátit se na správní orgán se stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu ve smyslu § 175 správního řádu.

¹⁰⁶ Viz § 55 odst. 2 trestního řádu.

¹⁰⁷ Viz 6. část.

¹⁰⁸ POTĚŠIL, L. *Správní řád: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. str. 235.

¹⁰⁹ Viz § 37 odst. 2 správního řádu, které stanoví, že „z podání musí být patrné, kdo je činí (...)“.

¹¹⁰ Viz § 80 odst. 1 správního řádu.

4.5. Další prameny

Zvláštní právní úpravu hlášení pro případ porušení nebo hrozících porušení právních předpisů zavedl zákon č. 135/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se stanovením přístupu k činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry a dohledu nad nimi. Měněnými zákony v souvislosti s oznamovacím mechanismem jsou zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu. Tímto zákonem byla zavedena povinnost vybraným subjektům zavést procesy k vnitřnímu oznamování. Oznámení se však týkají pouze porušení nebo hrozících porušení v souvislosti s povinnostmi vyplývajícími z předmětných zákonů a právních předpisů EU regulujících bankovní sektor.

Další oblastí regulující ochranu oznamovatelů je oblast služebních poměrů. Právní úprava je obsažena v nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, které provádí § 205 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Úprava právního předpisu vykazuje několik nedostatků, které by měly být podrobeny kritice. Jsou jimi např. příliš úzce vymezená osobní působnost (ochrana se vztahuje jen na státní zaměstnance), příliš konkrétní způsob, jakým má být oznamováno (prostřednictvím schránky, do níž má být písemné oznámení vloženo) nebo nelogičnost (anonymní oznámení je právním předpisem umožněno, ale podat oznámení může pouze státní zaměstnanec).

V neposlední řadě může být nedostatek spatřován v samotném zmocnění prostřednictvím § 205 písm. d) služebního zákona. Vzhledem ke skutečnosti, že neodkazuje na žádné konkrétní ustanovení služebního zákona, existuje zde otázka, jestli je prováděcí předpis v souladu s čl. 2 a 78 Ústavy a čl. 2 a 4 LZPS.¹¹¹

¹¹¹ MORÁVEK, J. § 205 Zmocňovací ustanovení. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě: Komentář*. 1. vydání. Praha. Wolters Kluwer ČR, 2015, str. 720-721

5. Vývoj legislativních návrhů upravujících whistleblowing

Navzdory skutečnosti, že se Česká republika na mezinárodní úrovni zavázala přijmout opatření reflektující whistleblowing, dosud taková právní úprava přijata nebyla. Vzhledem ke skutečnosti, že se do jisté míry z pojmu whistleblowing stalo politikum, které lze ve jménu boje za transparentnost využít v politickém boji, nebyla o legislativní návrhy nouze. Ať už kvůli politické nevoli nebo v důsledku nízké kvality návrhů, dosud byly všechny pokusy o legislativní úpravu whistleblowingu neúspěšné.

5.1. Návrh Karolíny Peake z roku 2012

Prvním pokusem o právní úpravu whistleblowingu byl návrh Karolíny Peake z roku 2012, která návrh předkládala jako místopředsedkyně vlády, předsedkyně Legislativní rady vlády a předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí.¹¹² Projednán a schválen byl však pouze věcný záměr k navrhovanému řešení. K projednání paragrafového znění návrhu zákona¹¹³ již nedošlo kvůli politickým změnám a pádu tehdejší vlády. Věcný záměr se zabýval několika různými způsoby, jakými by bylo možné v rámci českého právního řádu institut upravit. Mezi variantami institut nijak neupravovat, inkorporovat do samostatného zákona a upravit v rámci stávajících zákonů, bylo přijato řešení podle třetí varianty. Zákonem, do kterého se měla právní úprava vtělit především, byl zvolen zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).¹¹⁴ V něm měl být upraven nový diskriminační důvod, a to *skutečnost, že je osoba oznamovatelem*. Požívat ochranu antidiskriminačního zákona měl zaměstnanec za předpokladu, že učinil orgánům činným v trestním řízení oznámení o možném spáchání trestného činu, ke kterému došlo v souvislosti s činností zaměstnavatele.

Takto zvolená úprava však byla z mnoha stran kritizována.¹¹⁵ Hlavním terčem kritiky se stalo vložení těžiště právní úpravy do antidiskriminačního zákona.

¹¹² Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů [online]. apps.odok.cz, 2012. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK8XTF6J6I>.

¹¹³ Úřad vlády České republiky. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. 2013 Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze.pdf>

¹¹⁴ Mezi další zákony patří zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání a zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹¹⁵ Srov. ŠAMÁNEK, J. *(Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně*. In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 51. nebo PICHRT, J. *Několik poznámek*

Nejčastějším argumentem pro nevhodnost úpravy je narušení koncepce antidiskriminačního zákona. Diskriminační důvody obsažené v antidiskriminačním zákoně se vyznačují tím, že nejsou odvislé od subjektivní volby, jsou trvalé a stálé (např. rasa nebo pohlaví). Nový diskriminační důvod je však ze své podstaty důvodem nestálým a zcela závislým na osobním rozhodnutí. Zařazení takového diskriminačního důvodu z důvodu nízké obecnosti nemělo být koncepčně slučitelné s ostatními diskriminačními důvody.

Kromě výše uvedeného je návrhu dále vyčítáno, že upravuje pouze oznamování vůči orgánům činným v trestním řízení, neřeší důsledně ochranu oznamovatele nebo též skutečnost, že neupravuje pravidla pro vnitřní oznamování vůči orgánům zaměstnavatele. Dále návrh vykazuje též nedostatky technického rázu.¹¹⁶

5.2. Návrh skupiny senátorů z roku 2013

V pořadí druhým pokusem o právní úpravu whistleblowingu se stal návrh skupiny senátorů z roku 2013, na němž se podíleli mimo jiné senátoři Libor Michálek a Tomio Okamura nebo senátorky Alena Dernerová a Eva Syková.¹¹⁷ Tento návrh byl při prvním projednání vrácen k přepracování z důvodu nedostatečné propracovanosti, po přepracování byl nakonec zamítnut.

U tohoto návrhu si navrhovatelé již vybrali složitější cestu, neboť cílem návrhu bylo přijetí samostatného zákona.

Návrh zákona předpokládal pracovněprávní ochranu pro zaměstnance, „kteří za podmínek stanovených tímto zákonem oznámí skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo nebo může dojít k jednání, které není v souladu s veřejným zájmem“¹¹⁸. Veřejný zájem, za jiných okolností velmi široký pojem, byl však v tomto případě spojen pouze se třemi možnými situacemi. Jednáním, které není v souladu s veřejným zájmem byla podle návrhu tato jednání:

k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 18.

¹¹⁶ Srov. ŠAMÁNEK, J. *(Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně.* In PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 49.

¹¹⁷ Senát Parlamentu České republiky, 9. funkční období, senátní tisk č. 137. Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů. Dostupný také z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=69353>

¹¹⁸ Viz § 1 návrhu skupiny senátorů.

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

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 nenaplní skutkovou podstatu přestupku, jiného správního deliktu nebo trestného činu.“¹¹⁹

V tomto bodě lze návrhu vytknout právě použití termínu *veřejný zájem*. Zřejmě by bylo vhodnější, buď na jedné straně upravit taxativní výčet jednání, jejichž oznámení má být chráněno, nebo naopak použít pojem *veřejný zájem*, ale nespojovat ho s konkrétními situacemi a nechat širší prostor pro výklad.

Ochrana, jak vyplývá již z výše uvedeného, se měla týkat pouze zaměstnanců. Nejednalo by se však o každého zaměstnance, ale pouze o zaměstnance, který by spadal do jedné z předpokládaných kategorií¹²⁰. Pochybnosti vzbuzuje zařazení kategorie *zaměstnavatelé v odvětví dopravy, potravinářství nebo zdravotnictví*. Touto kategorií chtěli navrhovatelé zřejmě poukázat na důležitost a strategickou pozici daných odvětví. Za těchto okolností se lze ptát, proč nebyla do výčtu zařazena i jiná odvětví jako např. energetika nebo bankovníctví. Za zvážení by jistě stálo i úplné vypuštění takové kategorie.

Jako pozitivní posun lze hodnotit snahu o zavedení postupu pro vnitřní oznamování. Přístup, který po přepracování navrhovatelé zvolili, byl však ambivalentní. V návrhu byla zakotvena povinnost zaměstnavatele jmenovat zaměstnance, který by oznámení přijímal. Stanovení povinnosti zajistit mechanismus přijímání oznámení nebo podnětů je sice pozitivním krokem, bylo by však vhodnější dát zaměstnavateli větší možnost uvážení a samostatného rozhodnutí, jakou formu pro přijímání oznámení nebo podnětů zvolí.

Oznamovatel měl být podle návrhu chráněn před skončením pracovního poměru z organizačních důvodů po dobu jednoho roku od pravomocného skončení správního, soudního nebo trestního řízení zahájeného na základě podnětu oznamovatele a dále před žalobou na náhradu škody v souvislosti se zveřejněním některých zákonem stanovených skutečností. Další formy ochrany návrh neobsahoval.

¹¹⁹ Viz § 2 návrhu skupiny senátorů.

¹²⁰ Obecně lze konstatovat, že se mělo jednat o zaměstnance zaměstnavatelů s vazbou na stát a další veřejnoprávní korporace.

5.3. Návrh ministra Jiřího Dienstbiera z roku 2016

Návrh ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí Jiřího Dienstbiera se stal dalším v řadě pokusů o legislativní úpravu whistleblowingu. Tento návrh byl předložen v červnu 2016 již Dienstbierovým nástupcem v čele ministerstva Janem Chvojkou a nesl název *Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů*¹²¹. Cílem návrhu bylo nabídnout takovou právní úpravu ochrany oznamovatelů, která by co nejméně zasahovala do právního řádu České republiky a která by současně zajistila zvýšenou ochranu oznamovatelům v pracovněprávním vztahu.¹²² Návrh obsahoval, kromě tzv. nulové varianty, čtyři možné varianty právní úpravy oznamování.

Mezi variantami podřazení ochrany oznamovatelů pod právní režim antidiskriminačního zákona, vypracováním samostatného zákona *lex specialis* s návazností na zákoník práce a další pracovně právní vztahy upravující právní předpisy a vypracováním samostatného zákona s proklamativním ustanovením, byla vyhodnocena jako nejvhodnější varianta, na základě které by byly novelizovány právní předpisy upravující pracovní a služební poměr. V rámci těchto novel by do jednotlivých zákonů „*bylo explicitně zakotveno pravidlo, podle něhož nesmí být oznamovatel v souvislosti s oznámením protiprávního jednání učiněným v dobré víře a nepředstavujícím nepřiměřený zásah do práv chráněných zájmů nijak postihován či znevýhodňován v zaměstnání. Současně by bylo pro řešení příslušných sporů v rámci civilního soudního řízení zavedeno sdílené důkazní břemeno (obdobně jako u vymezených případů diskriminace podle zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů; dále jen „AZ“). Explicitní zákaz postihů a znevýhodňování zaměstnance v souvislosti s podaným oznámením by byl zohledněn i v právní úpravě přestupků a správních deliktů na úseku rovného zacházení se zaměstnanci zavedením odpovídající skutkové podstaty.*“¹²³

Mezi slabiny, které lze návrhu vytknout, patří skutečnost, že ochrana je oznamovateli poskytnuta až v rámci následného soudního řízení a nikoli již od samotného oznámení. V soudním řízení by měl oznamovatel výhodu tzv. sdíleného důkazního břemene, musel by však sám zahájení řízení napadající jednání svého zaměstnavatele u soudu iniciovat. Mezi dalšími lze zařadit námitku

¹²¹ Hospodářská komora České republiky. *Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů*. 2016. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/8816-navrh-alternativ-legislativniho-reseni-ochrany-oznamovatelu-t-27-4-2016/>

¹²² Tamtéž, str. 8.

¹²³ Tamtéž, str. 16.

*Transparency International*¹²⁴, která upozorňuje, že návrh nepočítá s žádnou finanční kompenzací v době výpadku příjmu oznamovatele.

Naopak pozitivní je návrh sdíleného důkazního břemene nebo široké spektrum škodlivých jednání, proti kterým návrh směřuje. Jedna z variant počítá s ochranou všech oznámení, která směřují proti jednáním „*jež se týkají jakéhokoli blíže neurčeného jednání, označeného jako protiprávní, nekalé, protispolečenské apod.*“¹²⁵

Z požadavků uvedených v tomto návrhu se však do paragrafového znění dostala pouze problematika sdíleného důkazního břemene, a to prostřednictvím novely zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. V něm mělo dojít k vložení odstavce 2 do § 133a s tímto zněním: „*Pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že byl ze strany žalovaného postižen nebo znevýhodněn v oblasti základního pracovněprávního vztahu proto, že u orgánu činného v trestním řízení učinil na základě důvěryhodných skutečností trestní oznámení pro trestný čin, který mohl spáchat žalovaný, zaměstnanec žalovaného, osoba ve služebním poměru zařazená u žalovaného, člen orgánu žalovaného nebo osoba vykonávající veřejnou funkci u žalovaného nebo stojící v jeho čele, je žalovaný povinen dokázat, že nedošlo k postižení nebo znevýhodnění žalobce z tohoto důvodu.*“ Novela však následně přijata nebyla.

5.4. Návrh poslance Andreje Babiše z roku 2016

Ve stejné době, kdy byl předložen ministerský návrh, byl již připravován poslanecký *Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů*¹²⁶, který předložili v květnu 2016 ministr financí Andrej Babiš společně s ministrem spravedlnosti Robertem Pelikánem. Jako poslanecký byl návrh předložen právě z toho důvodu, že na vládní úrovni byl připravován návrh ministerský.

¹²⁴ Transparency International Česká republika. Zhodnocení dvou aktuálně předložených řešení ochrany whistleblowerů. [online] 2016. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/zhodnoceni-dvou-aktualne-predlozenych-reseni-ochrany-whistlebloweru/>

¹²⁵ Hospodářská komora České republiky. *Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů*. 2016. str. 33 Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/8816-navrh-alternativ-legislativniho-reseni-ochrany-oznamovatelu-t-27-4-2016/>

¹²⁶ Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů [online]. apps.odok.cz. 2018. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/1ORNA9N9HE1K>

Tuto skutečnost vláda neopomněla uvést ve svém stanovisku¹²⁷. Vláda k návrhu zaujala neutrální stanovisko, a to navzdory snaze ministra Jiřího Dienstbiera vymezit se vůči návrhu negativně.

Co se týče formální i věcné stránky, přístup poslaneckého návrhu k úpravě whistleblowingu byl značně odlišný od návrhu ministra Jiřího Dienstbiera. Jako pozitivní se jeví návrh díky snaze o obecnou úpravu whistleblowingu jako jevu. Po věcné stránce však lze k návrhu vznést větší množství výhrad. Ty začínají už u terminologie, kdy návrh bez zjevného opodstatnění používá zastaralé civilněprávní pojmy.¹²⁸

Ačkoli návrh upravuje poměrně široce okruh osob, které jsou chráněny¹²⁹, konečná ochrana oznamovatelů je mnohem slabší z důvodu úzce zaměřené věcné působnosti poslaneckého návrhu. Návrh totiž počítá s ochranou pouze v případě, že se oznámení týká v zákoně taxativně vyjmenovaných trestných činů. Nutno dodat, že výběr trestných činů se jeví značně selektivně. Navrhovatel vybral 27 trestných činů, mezi kterými však chybí např. ty směřující proti životnímu prostředí nebo proti životu a zdraví¹³⁰. Naopak mezi uvedené zařadil především majetkové trestné činy, ale i trestné činy sexuálního charakteru. Kromě toho je důležité uvést, že zákon se nevztahuje na žádná jednání kromě trestných činů. Pokud se tedy zaměstnavatel dopouští správního deliktu, oznamovatel při svém oznámení chráněn před postihem není.

Další zúžení okruhu jednání, jejichž oznámení je chráněno, je upraveno v ustanovení definující pojem oznámení. Podle něho je nutné, aby se „*zaměstnavatel, jiný zaměstnanec jeho zaměstnavatele, člen orgánu jeho zaměstnavatele, voják z povolání nebo příslušník bezpečnostního sboru, který má téhož zaměstnavatele jako oznamovatel, dopustil v souvislosti s úkoly nebo činnostmi zaměstnavatele*“¹³¹. Podle výše uvedené definice bude tedy nutné u trestných činů (a to např. i u těch sexuálních) dokazovat souvislost mezi jednáním a úkoly nebo činnostmi zaměstnavatele, což může vést k značnému omezení aplikovatelnosti ustanovení.

Oproti návrhu ministra Jiřího Dienstbiera lze vyzdvihnout snahu nepodmiňovat aktivaci ochrany oznamovatele až eventuálním zahájením sporu. Aby byl oznamovatel zákonem chráněn, musí učinit trestní oznámení příslušnému orgánu a požádat státního zástupce o přiznání statusu chráněného oznamovatele, ten pak musí o udělení ochrany rozhodnout bezodkladně.

¹²⁷ Usnesení vlády České republiky ze dne 30. května 2016 č. 474 [online]. apps.odok.cz, 2018. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAAKF94DV>

¹²⁸ V návrhu je např. užíván termín *právní úkon* namísto v občanském zákoníku používaného termínu *právní jednání*.

¹²⁹ Poslanecký návrh počítá s ochranou oznamovatelů trestných činů v pracovním poměru, služebním poměru podle zákona o státní službě, služebním poměru podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a služebním poměru vojáků z povolání podle zákona o vojácích z povolání.

¹³⁰ S výjimkou § 156 trestního zákoníku.

¹³¹ Viz § 2 odst. c) poslaneckého návrhu.

Ochrana chráněného oznamovatele spočívá ve skutečnosti, že některá právní jednání vůči oznamovateli může zaměstnavatel činit pouze po předchozím souhlasu krajské pobočky Úřadu práce. Dále chráněnému oznamovateli náleží náhrada za ztrátu příjmu a za nemajetkovou újmu.

Předmětné zapojení státních zástupců a Úřadu práce do procesu oznamování může mít i svá negativa. Zapojení a rozhodování o statusu chráněného oznamovatele dává smysl z toho pohledu, že státní zástupce má nejširší pravomoci a největší možný přehled o trestním řízení. Na druhé straně nelze vyloučit zneužívání takového institutu, nota bene při absenci sankcí za takové jednání. Podle názoru Nejvyššího státního zastupitelství by dokonce bylo v takovém případě zasaženo do nezávislosti státního zastupitelství.¹³² Co se týká Úřadu práce, ten již v současnosti vykonává různé činnosti z různých oblastí (např. zaměstnanost, státní sociální podpora atd.) a je zde riziko snížení specializace v případě, že by nebyla provedena odpovídající personální opatření.¹³³

Nevyjasněná je například též otázka, jak se zaměstnavatel dozví o statusu chráněné osoby svého zaměstnance. Rozhodnutí o udělení statusu se doručuje pouze oznamovateli. V případě, že zaměstnavatel vůči zaměstnanci, který je chráněným oznamovatelem, učiní některé z předpokládaných právních jednání (např. výpověď), toto právní jednání bude neúčinné, aniž by měl zaměstnavatel možnost tuto skutečnost zjistit.

Je také důležité si uvědomit, že návrh upravuje pouze postupy týkající se vnějšího oznamování a vnitřní opomíjí.

5.5. Vládní návrh z roku 2018

Dalším v pořadí se stal legislativní návrh předložený dne 31. 10. 2018 Úřadem vlády nazvaný *Návrh zákona o ochraně oznamovatelů*. Vládní návrh z roku 2018 byl koncipován tak, aby odpovídal tehdejšímu návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie.

¹³² Připomínky NSZ [online]. apps.odok.cz, 2018 Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNA9N9FLE9&tab=remarks

¹³³ MORÁVEK, J. *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. 2016, sv. č. 4, str. 70.

Upraveny jsou jím podmínky podávání oznámení, poskytování ochrany oznamovatelům a postavení Agentury na ochranu oznamovatelů.

Tento návrh široce upravuje okruh osob, které se mohou stát oznamovateli. Mezi ně patří zaměstnanci, státní zaměstnanci, vojáci a příslušníci bezpečnostních sborů. Široký je též věcný okruh jednání, která mohou být oznamována. Na rozdíl od předchozích návrhů právní úprava počítá s oznamováním nejen u trestných činů, ale též u přestupků nebo jednání, která mají znaky přestupku. Ačkoli to z návrhu jednoznačně nevyplývá, posledním případem by měla být míněna jednání dle § 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, tedy např. jednání osob požívajících výsad a imunit.

Dalším pozitivem je úprava vnitřního i vnějšího oznamování, přičemž z návrhu jednoznačně vyplývá, že preferován je vnitřní systém. Kladně lze hodnotit též skutečnost, že příslušnou osobou, tedy osobou povinnou přijímat podněty může být též organizační jednotka zaměstnavatele. Z návrhu nevyplývá, že by příslušnou osobou musel být zaměstnanec. Touto funkcí je tedy zřejmě možné pověřit i třetí osobu, např. advokátní kancelář. Z důvodu administrativní a finanční zátěže není zavedení vnitřního systému oznamování povinné pro všechny zaměstnavatele, ale pouze pro ty, kteří mají více než 50 zaměstnanců, roční obrat nebo bilanční sumu rozvahy vyšší než 10 milionů eur, dále pro právnické osoby, které jsou povinnou osobou podle zákona upravujícího některá opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu nebo pro veřejné zadavatele (s výjimkami).¹³⁴

Jako ochranu oznamovatele návrh nabízí výčet opatření, které zaměstnavatel vůči oznamovateli nesmí učinit. Co však v návrhu chybí, je úprava případu, kdy se protiprávní jednání neprokáže. Návrh nepočítá s udělováním statusu oznamovatele, ale pouze se získáním ochrany v případě oznámení. Není tudíž ani jasně vymezené, v jakém časovém a věcném rámci by měl mít oznamovatel zvýšenou ochranu oproti jiným zaměstnancům.

Jisté kontroverze vyvolává zřízení Agentury na ochranu oznamovatelů. Agentura, jako organizační útvar Ministerstva spravedlnosti by měla především plnit funkci informační a poradenskou, dále by měla přijímat oznámení a vykonávat další dílčí činnosti.

Na jedné straně lze vyjádřit souhlas se snahou zákonodárce o větší osvětu v oblasti oznamování škodlivého jednání, na straně druhé však není zcela zřejmé, jestli má smysl stavět mezi oznamovatele a příslušný orgán, vůči kterému má být oznámení učiněno, další instituci. Též

¹³⁴ Viz § 5 odst. 1 vládního návrhu z roku 2018. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSB63F32SK>

je důležité se zamyslet, jestli zakotvení Agentury do struktury Ministerstva spravedlnosti zaručuje její nestrannost.

5.6. Návrh Ministerstva spravedlnosti z roku 2020

Dne 23. 10. 2019 byla přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. V souvislosti s jejím přijetím, bylo nutné začít ze strany Vlády ČR a ministerstev jednat, protože lhůta pro transpozici Směrnice, tj. do nabytí účinnosti právního předpisu přijatého na základě Směrnice, byla stanovena do dne 17. 12. 2021.

Za účelem naplnění těchto požadavků byly dne 30. 6. 2020 zveřejněny návrhy *zákona o ochraně oznamovatelů* a *zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů* navržené Ministerstvem spravedlnosti. Ty byly rozeslány do připomínkových míst k mezirezortnímu připomínkování.

Připomínkami k návrhu zákonů se zabývalo více než 60 připomínkových míst¹³⁵. Další připomínky byly zveřejněny např. ve společném dokumentu neziskových organizací Oživení, o.s., Transparency International Česká republika a Frank Bold Society, z.s.¹³⁶.

Verzí návrhu, která je zde rozebrána je ta, kterou Ministerstvo spravedlnosti vydalo dne 30. 9. 2020 k projednání Vlády ČR nebo Legislativní rady vlády. Z důvodu četných úprav a mnoha názorových sporů o to, jak by měly být některé instituty upraveny, se zde budeme zabývat i některými navrhovanými skutečnostmi, které byly obsažené v původním návrhu, avšak v rámci připomínek z něho vypadly. Vzhledem ke skutečnosti, že připravované návrhy jsou prvními, u nichž je přijetí motivováno nejen snahou o transparentnost a předcházení škodlivého jednání, ale také možnými následky spojenými s nenáležitou transpozicí směrnice EU¹³⁷, lze se domnívat, že je u nich vyšší míra pravděpodobnosti, že k jejich přijetí v podobě zákonů dojde. Proto je vhodné

¹³⁵ Všechny připomínky jsou dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNBR3DRSYB&tab=remarks

¹³⁶ Společné připomínky tří protikorupčních neziskových organizací k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a změnovému zákonu. Transparency.cz, 2020. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2020/08/P%C5%99ipom%C3%ADnky-k-z%C3%A1konu-o-ochran%C4%9B-oznamovatel%C5%AF.pdf>

¹³⁷ Mezi tyto následky patří např. přímá aplikovatelnost směrnice po uplynutí lhůty, možnost dovolání se nepřímého účinku směrnice nebo aplikovatelnost k tíži státním subjektům.

tyto návrhy blíže rozebrat a dojít k závěrům, do jaké míry návrhy postupují v souladu se Směrnicí, případně kde se návrhy ubírají jiným směrem.

V základních ustanoveních v § 1 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů je shrnut předmět úpravy, kterým jsou podmínky pro oznamování a podmínky pro poskytování ochrany oznamovatelů, což je skutečnost, která dosud právními předpisy v České republice celistvě upravena nebyla. Třetí skutečností, která je předmětem návrhu zákona, je působnost Ministerstva spravedlnosti na úseku ochrany oznamovatelů, kde se v původním návrhem počítalo se zřízením Agentury na ochranu oznamovatelů.

Dále návrh pokračuje definicemi základních pojmů (§ 2). Z nich lze dovodit, co se rozumí pod pojmem oznámení. Je jím podnět obsahující informace o skutečnostech, které nasvědčují tomu, že v souvislosti s výkonem činnosti uvedené v taxativním výčtu¹³⁸, který je níže uveden, bylo nebo má být spácháno jednání, které má znaky trestného činu nebo přestupku, nebo které nemá znaky trestného činu ani přestupku a kterým je porušena povinnost uložená právním předpisem nebo předpisem Evropské unie v určitých oblastech. První oblastí, která mají být oznamována, jsou jednání, která jsou trestná nebo přestupky podle českého právního řádu a jsou v návrhu zákona uvedeny nad rámec Směrnice. Věcná působnost je v tomto ohledu širší než požaduje směrnice.

Druhou oblastí jsou porušení určitých oblastí práva Evropské unie. U nich návrh zákona předpokládá možnost chráněného oznámení, ačkoli se nejedná přímo o trestná jednání nebo přestupky a chráněno bude oznámení jednání *de iure* méně škodlivého.

Zde se nabízí otázka, jakou škodlivost jednání musí mít, aby jeho oznámení bylo chráněno. Ačkoli může existovat názor, že chráněna by měla být pouze oznámení závažných jednání, jako jsou trestné činy nebo přestupky, domnívám se, že chráněné by mělo být oznamování jakéhokoli jednání, které porušuje právní řád České republiky nebo předpisy Evropské unie. Ačkoli je právním řádem presumována zásada *ignorantia legis non excusat* a každý by měl být schopen rozpoznat, které jednání je porušením sankcionovatelného ustanovení právního předpisu a které nikoli, nemělo by být úmyslem zákona, aby z těchto znalostí potenciální oznamovatele zkoušel. To platí obzvláště, když si uvědomíme, jak široké je spektrum právních předpisů, které je v souvislosti s oznamováním možné porušit a také jak široké je spektrum potenciálních

¹³⁸ Taxativní výčet uvádí tyto činnosti: zaměstnání; služební poměr; samostatně výdělečná činnosti, práva spojená s členstvím v právnické osobě; funkce člena orgánu právnické osoby, který je do funkce volen, jmenován či jinak povoláván; správa svěřenského fondu; dobrovolnická činnost; práce v rámci dočasného přidělení zaměstnance a odborné praxe (stáž); práva a povinnosti vyplývající ze smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiných obdobných plnění.

oznamovatelů. Jen co se zaměstnanců týká, oznamovateli mohou být jak manažeři s odbornými znalostmi, tak např. manuální pracovníci, kteří s právními předpisy pravidelně do styku nepřichází. V neposlední řadě lze poukázat též na stavovské a služební předpisy, jejichž porušení může být poměrně závažné, ačkoli nemusí být považováno za přestupek nebo trestný čin. Nakonec veřejný zájem může být porušen i v případě, kdy např. za vznikající škodu není nikdo odpovědný. Proto by otázka závažnosti jednání a možného postihu měla být dána orgánům, vůči kterým je oznamováno a oznamovatelům by v tomto ohledu měla být dána větší volnost (samozřejmě za současné ochrany osoby, proti které oznámení směřuje).

Tato úvaha částečně vychází z podnikové praxe (avšak s uvědoměním si rozdílů), kde je zájmem podniku chránit nejen dodržování právních předpisů a veřejný zájem, ale též interní předpisy a vlastní obchodní zájmy. Chráněné a mnohdy i podporované oznamování v takových případech může směřovat i proti jednáním, která jsou „pouze“ neetická, čímž může podnikatel chránit např. svůj mediální obraz a značku.

Co se týká výčtu oblastí předpisů Evropské unie, na první pohled se liší od oblastí, které upravuje Směrnice¹³⁹. Je to z toho důvodu, že právo EU a český právní řád tyto oblasti upravují odlišně a předmětné chráněné jevy se v právních předpisech jinak prolínají. Při bližším zkoumání se oblasti materiálně *de facto* shodují s oblastmi upravenými Směrnicí. Aby bylo zřejmé, jaké právní předpisy jsou subsumovány pod jednotlivé kategorie, návrh pod čarou uvádí příklady zákonů. K této skutečnosti lze zákonodárcům doporučit, aby byly před přijetím zákona poznámky pod čarou odstraněny. Na jedné straně by při rušení těchto právních předpisů uváděných jako příklad bylo nutné vždy měnit i tento zákon, na druhou stranu postačí, když příklady právních předpisů bude možné najít v důvodové zprávě k zákonu.

Původní návrh rozlišoval mezi dvěma kategoriemi oznámení, a to na „prosté“ a „významné“. To bylo nešťastné už z toho důvodu, že pouze významné oznámení bylo chráněno v souladu se Směrnicí. Proto byla v rámci mezirezortního připomínkování tato dualita, jejíž důsledky se projevovaly především v rozdílnosti procesní ochrany, odstraněna.

V § 3 návrh upravuje mlčenlivost, resp. výjimky z mlčenlivosti. V reakci na recitál 91 a čl. 3 odst. 3 Směrnice návrh stanovuje, že oznámení protiprávního jednání se nepovažuje za porušení smluvní ani zákonné povinnosti mlčenlivosti. Návrh upravuje výjimky týkající se utajovaných informací, mlčenlivosti při činnosti některých profesí¹⁴⁰, poskytování zdravotních služeb,

¹³⁹ Srov. čl. 2 odst. 1. písm. a) Směrnice.

¹⁴⁰ Mezi tyto profese patří notář, státní zástupce, advokát, soudní exekutor, soudce.

informací schopných ohrozit bezpečnostní zájem České republiky, informací o činnosti tajných služeb nebo zpovědního tajemství, přičemž Ministerstvo spravedlnosti oznámení obsahující tyto informace nebude přijímat.

Následující § 4 zakazuje jakákoli odvetná opatření. Podle důvodové zprávy, by jednání představující odvetná opatření mohla být považována za neplatná ve smyslu § 580 odst. 1 občanského zákoníku¹⁴¹, je však nutné si uvědomit, že ne všechna jednání, která mají být tímto zakázána, jsou právním jednáním ve smyslu civilního práva. Kromě oznamovatele odvetným opatřením nesmí být vystaveny ani další osoby, které návrh zákona označuje. Tyto vychází z čl. 4 odst. 4 Směrnice, který okruh osob upravuje poměrně široce a dává volnost národním legislativám ke konkretizaci právní úpravy. Proto se v návrhu zákona objevují osoby, které učinění oznámení umožní nebo usnadní (podle Směrnice tzv. „prostředník“); osoby, které jsou ve vztahu k oznamovateli člověkem jemu blízkým ve smyslu § 3 odst. 1 občanského zákoníku¹⁴²; další osoby, které oznamující osoby vlastní nebo pro ně pracují, se specifiky české právní úpravy¹⁴³.

Ustanovení § 5 návrhu zákona reflektuje skutečnost, že obava oznamovatele nemusí souviset pouze s odvetnými opatřeními, ale i se sankcemi spojenými s porušením zákonné nebo smluvní oznamovatelovy povinnosti týkající se např. ochrany obchodního tajemství nebo vynesení jiných chráněných informací. Proto § 5 stanoví, že pokud porušení této povinnosti bylo zjevně nezbytné k učinění oznámení, k porušení *de iure* nedochází. Musí však být současně dodrženo, že se nejedná o porušení povinnosti zachovávat ochranu utajovaných informací podle zvláštního právního předpisu nebo ochranu zvláštních skutečností podle zákona upravujícího krizové řízení. Dále je za porušení považováno, pokud oznámení obsahuje informaci, jejichž vyřazení by zjevně mohlo ohrozit probíhající trestní řízení anebo je-li jednáním v souvislosti se zjišťováním informací, které jsou obsahem oznámení, spáchán trestný čin.

Druhý odstavec tohoto ustanovení stanoví, že se tohoto práva nelze vzdát, což je odrazem požadavku upraveného v recitálu 91 a čl. 21 odst. 2 Směrnice.

Jak předpokládá Směrnice, oznamovat lze třemi způsoby. Jedná se o vnitřní oznamování, vnější oznamování a zveřejnění, jak je uvedeno v § 6 návrhu zákona. Vnější oznamování je

¹⁴¹ Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. *Důvodová zpráva*. [online]. apps.odok.cz, 2020. str. 37 Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNBR3DRSYB&tab=detail

¹⁴² Jedná se tedy o širší okruh osob, než jak termín vykládá § 22 odst. 1 občanského zákoníku. Důvodová zpráva uvádí, že za takovou osobu bude považován např. spřátelený spolupracovník.

¹⁴³ Např. tam, kde je vazba na právnické osoby z pozice společníka nebo orgánu společnosti nebo v případě vazby na svěřenský fond.

umožněno prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti a orgánů veřejné moci podle jiných právních předpisů.

Jako prvním způsobu se zákon věnuje preferovanému¹⁴⁴ vnitřnímu oznamování. Tomu se věnují § 7 až § 12 návrhu. V § 7 nejprve zákon definuje, co se rozumí pojmem vnitřní oznamovací systém. Současně po vzoru Směrnice nechává zaměstnavatelům volnost pro nastavení systému. Z přechodných ustanovení tohoto návrhu vyplývá, že vnitřní oznamování musí povinný subjekt zavést do 90 dnů ode dne účinnosti.

Povinnost zřídit vnitřní oznamovací systém se týká podle § 8 veřejných zadavatelů s výjimkou obcí (netýká se obcí s rozšířenou působností) do deseti tisíc obyvatel a veřejných zadavatelů s méně než padesáti zaměstnanci¹⁴⁵. Dále se povinnost vztahuje na zaměstnavatele s padesáti a více zaměstnanci a zaměstnavateli činnými ve specifických oblastech, u kterých je vyžadována vyšší míra regulace¹⁴⁶. Tyto jsou v návrhu souhrnně označeny jako povinné subjekty.

Systém vnitřního oznamování je možné svěřit třetí osobě (např. advokátní kanceláři) a případně je též povinným subjektům dána možnost oznamovací systém sdílet. Návrh se vyjadřuje k stanovení rozhodného období pro výpočet počtu zaměstnanců, když stanoví jako rozhodující průměrný počet zaměstnanců v předchozím kalendářním čtvrtletí.

Následující § 9 obsahuje povinnosti povinného subjektu v souvislosti s *příslušnou osobou*, tedy osobou, které jsou zákonem svěřeny určité povinnosti, z nichž je stěžejní přijímání a vyhodnocování oznámení. První povinností zaměstnavatele je řádné poučení příslušné osoby o právech a povinnostech, které pro ni z tohoto zákona vyplývají.

Druhou povinností je zajištění materiálních podmínek pro výkon činnosti příslušné osoby. Tím je omezena možnost zaměstnavatele tuto funkci svěřit pouze formálně a účelově osobě, která k tomu tyto podmínky uzpůsobené nemá.

Třetí povinností je zajištění veřejné přístupnosti informací o způsobech oznamování prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému a Ministerstva spravedlnosti a dále označení příslušné osoby včetně jejího telefonního čísla a e-mailové nebo jiné adresy pro doručování oznámení.

¹⁴⁴ Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. *Důvodová zpráva*. [online]. apps.odok.cz, 2020. str. 40 Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBR3DRSYB>

¹⁴⁵ Tím byla využita výjimka umožněná v čl. 8 Směrnice.

¹⁴⁶ Jakou jsou např. finančníctví, bezpečnost dopravy, ochrana životního prostředí a další oblasti.

Všem výše uvedeným povinnostem by měla podle návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů odpovídat sankce uvedené v zákoně č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů s horní hranicí pokuty 400 000 Kč, v některých případech dokonce až 1 000 000 Kč.

Ustanovení § 10 až § 12 návrhu zákona se věnují příslušné osobě. Tu určí povinný subjekt (v případě outsourcingu osoba spravující vnitřní oznamovací systém pro povinný subjekt, s jeho souhlasem). Osob v této funkci může být jmenováno i více. Podmínky pro výkon této činnosti jsou bezúhonnost, zletilost a plná svéprávnost. Přestože požadavek na bezúhonnost neplyne ze Směrnice a jedná se o přísnější úpravu, než požaduje evropská legislativa, neměla by být tato skutečnost považována za nežádoucí gold-plating, ale spíše za požadavek na zvýšení důvěryhodnosti příslušné osoby a celého vnitřního systému oznamování. V případě, že příslušná osoba přestane být způsobilá, musí tuto informaci oznámit. Zaměstnavatel (osoba spravující vnitřní oznamovací systém) je v takovém případě povinen určit jinou osobu. V opačném případě se vystavuje riziku pokuty až do výše 1 000 000 Kč podle související navrhované novely zákona o inspekci práce.

Jak je uvedeno výše, základní povinností (§ 11) příslušné osoby je přijímání a zkoumání důvodnosti oznámení. Dále navrhuje povinnému subjektu opatření k nápravě protiprávního stavu souvisejícího s oznámením, má povinnost mlčenlivosti, zajišťuje ochranu totožnosti oznamovatele a dalších osob podle tohoto zákona a má povinnost vystupovat nestranně. Obecně lze konstatovat, že kromě požadavku na nestrannost se jedná o povinnosti, které svěřuje příslušné osobě pouze návrh zákona, ze Směrnice pro tuto osobu přímo nevyplývají.

Oprávnění příslušné osoby se pak vztahují k požadavkům na poskytnutí údajů, dokumentů a věcí souvisejících s oznámením v rámci povinného subjektu. Zaměstnanci povinného subjektu pak mají povinnost poskytnout příslušné osobě součinnost.

Za řádný výkon práv a povinností podle návrhu zákona nesmí být příslušná osoba nijak postihována. K dodržování tohoto ustanovení by měl dopomoci dohled oblastního inspektorátu práce a Státního úřadu inspekce práce.¹⁴⁷

Oznámení může být podáno v rámci vnitřního oznamování ústně nebo písemně (§ 12). Lhůta pro informování o přijetí oznámení vůči oznamovateli je zachována v délce 7 dnů, při zachování výjimek vyplývajících ze Směrnice. Pro zpětnou vazbu, resp. informování o výsledcích

¹⁴⁷ Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. *Důvodová zpráva*. [online]. apps.odok.cz, 2020. str. 45 <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBR3DRSYB>

posouzení oznámení, je stanovena lhůta 30 dnů, kterou lze prodloužit maximálně na celkových 90 dnů, což také odpovídá Směrnici. Vzhledem k požadavku na nestrannost příslušné osoby je na místě ukotvení její funkční nezávislosti ohledně posuzování důvodnosti oznámení. V případě, že je oznámení důvodné, povinnému subjektu je příslušnou osobou navrženo potřebné opatření. O skutečnostech týkajících se přijatých opatření je poté zaměstnavatel povinen informovat příslušnou osobu, aby ta mohla bez zbytečného odkladu informovat oznamovatele. V případě podezření ze spáchání protiprávního jednání příslušná osoba se souhlasem oznamovatele neprodleně informuje příslušný správní, policejní nebo jiný orgán. To platí, pokud z okolností nevyplývá, že se oznámení zakládá na nepravdivých informacích. Pokud není oznámení důvodné, příslušná osoba o tom informuje oznamovatele a poučí ho o možnosti vnějšího oznámení.

Následující Hlava II (§ 13 až § 23) se věnuje působnosti Ministerstva spravedlnosti a vnějšímu oznamování. Původní návrh počítal se zřízením zvláštního organizačního útvaru Ministerstva spravedlnosti – Agentury. Tato úprava však narážela na dva hlavní názorové střety. Těmi byly financování, kdy např. podle Úřadu vlády byl plánovaný provoz příliš drahý¹⁴⁸. Na druhé straně např. Kancelář prezidenta republiky nebo návrh neziskových organizací kritizovaly nedostatečnou nezávislost postavení Agentury. Další kritika směřovala proti přílišnému zásahu do kompetencí orgánů činných v trestním řízení.

Nakonec byla Agentura z návrhu vypuštěna a její kompetence by mělo převzít samo Ministerstvo spravedlnosti. Tímto krokem se však nezměnilo nic k lepšímu na skutečnosti (možná spíše naopak), že v případě, že bude existovat centralizované místo pro oznamování v gesci Ministerstva spravedlnosti, je tím ohrožen účel oznamování pro řadu zaměstnanců. To platí pro zaměstnance Ministerstva spravedlnosti, ale též zaměstnance orgánů, které jakýmkoli způsobem Ministerstvu spravedlnosti podléhají (zaměstnanci soudů, státních zastupitelství atd.).

Působnost a pravomoc Ministerstva spravedlnosti podle tohoto zákona vykonávají pověřeni zaměstnanci, které Ministerstvo spravedlnosti určí (§ 13). Pověření zaměstnanci mají zvláštní povinnost mlčenlivosti ve vztahu ke skutečnostem, o kterých se dozví při výkonu činnosti, a to i po jejím ukončení.

Vzhledem k situacím, které mohou nastat¹⁴⁹ návrh zákona upravuje možnost služebního orgánu v nezbytně nutném rozsahu zprostit pověřeného zaměstnance mlčenlivosti ohledně těchto

¹⁴⁸ Přitom koncepce, kdy Agentura je organizačním útvarem Ministerstva spravedlnosti, byla ospravedlňována možnými finančními synergii.

¹⁴⁹ Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. *Důvodová zpráva*. [online]. apps.odok.cz, 2020. str. 47 Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBR3DRSYB>

informací. Takováto konstrukce je rozhodně vhodnější, než např. zproštění ze zákona. V takovémto případě je dána jasná odpovědnost a snižuje se tím možnost zneužití informací. V opačném případě, tedy pokud by možnost zproštění dána nebyla vůbec, byla by tím komplikována činnost Ministerstva spravedlnosti a nebylo by v mnohých případech možné stanovit potřebná opatření a naplnit tak smysl právní úpravy.

Činnosti spojené s působností Ministerstva spravedlnosti jsou upraveny § 14 a vyplývají především z požadavků Směrnice. Jedná se o metodickou a odbornou pomoc, přijímání oznámení, posuzování důvodnosti oznámení, stanovení opatření a pravidel pro přístup pověřených zaměstnanců k oznámením, předkládání výroční zprávy o své činnosti Ministerstvu spravedlnosti¹⁵⁰ a další úkoly svěřené mu návrhem tohoto zákona. Mezi tyto bylo původně zařazeno vydávání potvrzení o skutečnosti, že je osoba oznamovatelem. Toto však včetně všech navazujících opatření z aktuální verze vypadlo. Hlavním důvodem je zřejmě skutečnost, že taková úprava by ochranu oznamovatele nezajišťovala a tím ho ani k oznámení nemotivovala.

Ministerstvo spravedlnosti je v rámci své informativní a poradenské činnosti povinno uveřejňovat určité skutečnosti na svých internetových stránkách, čímž návrh naplňuje požadavek článku 13 Směrnice. Jejich výčet je upraven v § 15 návrhu zákona.

Konkretizace povinností týkajících se přijetí oznámení Ministerstvem spravedlnosti jsou upraveny v § 16 a patří mezi ně povinnost přijímat písemně a ústně učiněná oznámení, přičemž na žádost musí být bez zbytečného odkladu přijata oznámení pověřeným zaměstnancem osobně. V případě, že je oznámení přijato, musí pověřený zaměstnanec (až na výjimky) informovat o této skutečnosti oznamovatele do 7 dnů. V důvodové zprávě k původnímu návrhu byly uvedeny důvody, proč by mělo být možné podávat oznámení prostřednictvím Agentury (a nejen vůči orgánům činným v trestním řízení), což při ne příliš zásadních věcných změnách může platit příležitostně i pro úpravu s Ministerstvem spravedlnosti (tím je doplněn recitál 63 Směrnice) a zní takto: *„Možnost učinit oznámení prostřednictvím Agentury může zvýšit četnost oznamování ze strany oznamovatelů protiprávních jednání, kteří se z různých důvodů vyhýbají možnosti je podat přímo do rukou orgánů činných v trestním řízení nebo jiných příslušných orgánů. Jedním z důvodů může být to, že se potenciální oznamovatelé obávají negativní reakce v případě, že by jimi zjištěné jednání nebylo tak závažné, jak se domnívají. I dnes přetrvává negativní postoj k osobám, které oznámení o protiprávním jednání učinily. Pokud si tak potenciální oznamovatel není*

¹⁵⁰ Tato povinnost se zdá být naprosto nelogická, protože v takovém případě tuto zprávu bude Ministerstvo spravedlnosti předkládat samo sobě. Lze doporučit osobní schvalování ministra spravedlnosti, případně předložení vládě. V opačném případě by z důvodu nedostatku kontroly byl ohrožen smysl předkládání této zprávy.

*jistý, zda jím zjištěné skutečnosti představují protiprávní jednání, Agentura mu může pomoci poskytnutím odborného poradenství.*¹⁵¹

Způsoby, jakými Ministerstvo spravedlnosti nakládá s oznámením, jsou uvedeny v § 17. Agentura posoudí důvodnost oznámení a oznamovateli poskytne zpětnou vazbu do 30 (nejpozději však 90) dnů.

Z posuzování důvodnosti mohou být po uvážení Ministerstva spravedlnosti oznámení vyloučena, avšak pouze v případě, že neobsahují nové skutečnosti nebo pokud nejsou pro jeho posouzení dány důvody hodné zvláštního zřetele z hlediska ochrany dotčeného veřejného zájmu a oznámené protiprávní jednání nevyžaduje přijetí nápravných opatření.

Diskrece je i tak v tomto případě velmi široká a umožňuje nezabývat se velkým množstvím případů. Jako možnou korekci by bylo vhodné zvolit případné odložení po řádném posouzení důvodnosti, čímž by byl lépe naplněn účel článku 11 Směrnice.

V případě, že z okolností neplyne, že se oznámení zakládá na nepravdivých informacích, je Ministerstvo spravedlnosti povinno o podezření ze spáchání protiprávního jednání neprodleně informovat příslušný správní, policejní nebo jiný orgán. O tomto je dále bezodkladně vyrozuměn oznamovatel. Pokud příslušný správní, policejní nebo jiný orgán informuje Ministerstvo spravedlnosti o svém dalším postupu, musí být o tomto oznamovatel vyrozuměn.

Pokud Ministerstvo spravedlnosti není oprávněno posoudit oznámení, informuje o tom bez zbytečného odkladu oznamovatele. Oznamovatele též bez zbytečného odkladu vyrozumí o skutečnosti, že na základě skutečností uvedených v oznámení a všech okolnostech, které jí jsou známy, neshledala podezření ze spáchání protiprávního jednání, nebo shledala, že oznámení se zakládá na nepravdivých informacích, a poučí oznamovatele o právu učinit oznámení u orgánu veřejné moci příslušného podle jiného právního předpisu.

Původní návrh zákona upravoval institut tzv. *potvrzení*, které mělo být vydáváno Agenturou. Je však nutné si uvědomit, že tímto potvrzením by oznamovateli nevznikl, žádný zvláštní status. Jednalo by se *de facto* o důkaz skutečnosti, že je osoba oznamovatelem, a jeho smyslem měla být preventivní i následná obrana proti odvetným opatřením. Určitým nedostatkem byla už skutečnost, že potvrzení mělo být dle navrhovaného znění vydáváno pouze oznamovatelům, kteří oznamují vůči Agentuře. Stejné postavení by však případně měly mít i osoby, které oznamují vůči příslušným správním, policejním nebo jiným orgánům.

¹⁵¹ Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. *Důvodová zpráva*. [online]. apps.odok.cz, 2020. str. 48 Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBR3DRSYB>

Potvrzení rovněž mělo mít funkci ve vztahu k soudním řízením, jak uvádí důvodová zpráva: „*Oznamovatel při podání žaloby (nebo návrhu na vydání předběžného opatření) předloží potvrzení soudu, čímž doloží, že podal oznámení Agentuře, což mu může usnadnit domoci se zvýšené ochrany, kterou oznamovateli přiznává související změnový zákon. To, zda je návrhovaatel (resp. žalobce) oznamovatelem, soud však sám posoudí jako předběžnou otázku. Potvrzení může posílit procesní postavení oznamovatele (žalobce) také v případech, kdy prokáže, že s ním obeznámil zaměstnavatele, který vůči němu navzdory vydanému potvrzení učinil odvetná opatření.*“¹⁵² Vzhledem ke skutečnosti, že je status oznamovatele přezkoumáván jako předběžná otázka, však tato funkce nemůže být považována za zcela zásadní.

Tento institut by však vzhledem k výše uvedeným nedostatkům chránil oznamovatele nedostatečně a z navrhované právní úpravy byl vyřazen.

V rámci společných ustanovení pro vnitřní systém a Ministerstvo spravedlnosti návrh zákona upravuje pravidla pro zaznamenávání ústně učiněných oznámení, zákaz poskytování údajů třetím osobám a archivaci oznámení.

V případě ústního podání musí být oznamovateli umožněno, aby se vyjádřil k přepisu. Zvuková nahrávka nebo přesný přepis může být oznamovatelem odmítnut. V takovém případě je pověřeným zaměstnancem sepsán písemný záznam, který věrně zachycuje podstatu ústního oznámení. K písemnému záznamu má oznamovatel právo se vyjádřit. Stejně se postupuje v případě, že není technicky možné pořídit zvukovou nahrávku ústního oznámení.

Návrh zákona v § 20 zakazuje poskytnout třetí osobě takové údaje, které by mohly zmařit nebo ohrozit účel podávání oznámení. Ke sdělení totožnosti oznamovatele nebo dalších osob uvedených v § 4 je nutný písemný souhlas, pokud se nejedná o situaci, kdy je tak sdělováno příslušným orgánům veřejné moci podle tohoto návrhu nebo jiných právních předpisů. Vzhledem k absenci podobné ochrany pro dotčené osoby (osoby, jejichž jednání je oznamováno), se lze domnívat, že návrhem není zcela pokryt požadavek článku 22 Směrnice a lze jednoznačně doporučit, aby v rámci legislativního procesu byly tyto osoby do ustanovení zahrnuty.

Ohledně archivace (evidence a uchovávání) návrh v § 21 stanoví povinnost příslušné osoby uchovávat oznámení učiněné prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému v listinné podobě po dobu 10 let ode dne jeho přijetí a povinnost Ministerstva spravedlnosti uchovávat u ní učiněné oznámení v listinné podobě po dobu 10 let ode dne jeho přijetí. Pojem „listinná podoba“ v tomto

¹⁵² Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. *Důvodová zpráva*. [online]. apps.odok.cz, 2020. str. 51 Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBR3DRSYB>

kontextu nijak nenavazuje na Směrnici a není jasné z jakého důvodu zákonodárci nepostačuje evidence elektronická, která by v mnoha případech z hlediska účelnosti a bezpečnosti mohla být dostatečná. Vzhledem k nutnosti elektronizace veřejné správy působí taková povinnost anachronicky.

Dále jsou příslušná osoba a Ministerstvo spravedlnosti povinny vést v předepsaném rozsahu evidenci údajů o přijatých oznámeních elektronicky.

Mezi podávání informací též patří zveřejnění (§ 22), tedy zpřístupnění informací veřejnosti. Aby byl oznamovatel chráněn ve smyslu návrhu zákona, musí splnit jednu ze tří podmínek. Jedná se především o podmínky vyplývající z recitálu 79 Směrnice¹⁵³. Dále o situaci, kdy by nečinností mohlo dojít k ohrožení vnitřního pořádku a bezpečnosti, života a zdraví, životního prostředí nebo jiného veřejného zájmu nebo k vzniku nenapravitelné újmy. Třetí možností je důvodná obava ze zvýšeného rizika odvetných opatření nebo ohrožení řádného postupu v případě učinění oznámení vůči Ministerstvu spravedlnosti.

Návrh zákona upravuje též přestupky. Nejprísněji návrh trestá učinění odvetného opatření, za které lze uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Dalším je vědomě nepravdivé oznámení, za které lze uložit pokutu až do výše 50 000 Kč. Zde je nutné si uvědomit, že ačkoli je výše částky v nepoměru proti pokutě za odvetné opatření, je možné v konkrétních případech též např. podat žalobu pro pomluvu a případně požadovat náhradu majetkové i nemajetkové újmy.

Dále se přestupku může dopustit příslušná osoba nebo povinný subjekt, a to za nedodržení některých povinností, svěřených mu tímto právním předpisem. Za ně může být příslušná osoba pokutována do výše 1 000 000 Kč, a to v případě neoprávněného postihu řádného výkonu příslušné osoby nebo nezavedení vnitřního oznamovacího systému povinnou osobou.

Dalších přestupků se mohou dopustit fyzické a podnikající fyzické osoby tím, že poskytnou třetí osobě informace, které by mohly zmařit nebo ohrozit účel oznamování, bez souhlasu sdělí informace o oznamovateli nebo dalších osobách nebo úmyslně zabrání oznamovateli v oznamování. Za tyto porušení mohou dostat pokutu do výše 20 000 Kč.

Přestupky projednává a pokuty vybírá Ministerstvo spravedlnosti.

Návrh změnového zákona podporuje institut oznamování úpravami občanského soudního řádu (zvýhodnění postavení oznamovatele při vydání předběžných opatření soudem a přednesení

¹⁵³ Viz recitál (79) Směrnice: „Osoby, které zveřejní informace, by měly mít nárok na ochranu v případech, kdy navzdory internímu anebo externímu oznámení není porušení řešeno, například v případech, kdy porušení nebylo náležitě posouzeno nebo prošetřeno nebo nebyla přijata žádná vhodná nápravná opatření.“

důkazního břemene v neprospěch žalovaného v případě, že žalobcem je oznamovatel), zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce ve znění pozdějších předpisů (pravomoc Státního úřadu inspekce práce a oblastních inspektorátů práce kontrolovat dodržování zákona a dále úpravou nových skutkových podstat přestupků a správních deliktů¹⁵⁴), služebních předpisů (zavedení možnosti přiznání odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí podaného oznamovatelem ve služebním poměru) a soudního řádu správního (možnost přiznání odkladného účinku žaloby a kasační stížnosti).¹⁵⁵

Tento návrh byl předložen Legislativní radě vlády a projednán na jejím zasedání dne 26. listopadu 2020. K návrhu zákona byla vedena rozsáhlá diskuze, která vyústila v závěr, že s ohledem na velké množství připomínek, které zpravodajové Legislativní rady vlády uvedli ve svých zpravodajských zprávách k návrhům zákonů, a též vzhledem k výhradám uplatněným v průběhu jejich projednávání ze strany dalších členů Legislativní rady vlády se projednávání obou návrhů zákonů přerušuje za účelem jejich dopracování předkladatelem ve spolupráci s vybranými členy Legislativní rady vlády.¹⁵⁶

Po dopracování návrhu, projednání Legislativní vládou vlády a Vládou ČR by pak návrh měl v rámci legislativního procesu směřovat do Poslanecké sněmovny. Vzhledem ke skutečnosti, kolik toto téma aktuálně vzbuzuje ohlasů a také ke skutečnosti, že potřebu ochrany oznamovatelů mohou aktéři legislativního procesu vnímat různě, lze očekávat, že materiál ještě dozná řadu změn. Proto bude v příštích měsících důležité pozorovat, jaké změny budou navrhovány, a jestli zákon (pokud bude přijat) bude oznamovatele účinně chránit.

5.7. Poslanecký návrh z roku 2020

Zatím posledním návrhem je *Návrh poslanců Lukáše Černohorského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně*

¹⁵⁴ Jedná se o další přesupky nad rámec přestupků uvedených v návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, reflektující porušení povinností v něm uvedených (např. nezavedení vnitřního oznamovacího systému, neurčení příslušné osoby, nezajištění materiálních podmínek příslušné osobě).

¹⁵⁵ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů. *Důvodová zpráva*. [online]. apps.odok.cz, 2020. str. 22 Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNBR3E84HK&tab=detail

¹⁵⁶ Legislativní rada vlády se zabývala ochranou oznamovatelů a implementací předpisů Evropské unie týkajících se unie kapitálových trhů, tisková zpráva [online]. Praha, 27. listopadu 2020. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=185245&tmplid=50>

oznamovatelů, tedy poslanců České pirátské strany ze dne 22. 7. 2020.¹⁵⁷ Tento návrh byl předložen z důvodu, že vládní návrh nebyl poslanci České pirátské strany považován za efektivní, protože by nezajišťoval nezávislé a objektivní posuzování podnětů oznamovatelů.¹⁵⁸

Koncepce pirátského návrhu je založena na samostatném zákoně. Chráněno má být oznámení jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem. Návrh pirátských poslanců je poměrně stručný a vystačí si s pouhými patnácti paragrafy. Stručnost sama o sobě je obecně při normotvorbě považována za pozitivum. V případě regulace takto komplikovaného právního institutu, který vytváří třetí plochy v řadě míst právního řádu (ochrana osobních údajů, ochrana utajovaných informací, ochrana obchodního tajemství atd.) lze pochybovat o tom, jestli je možné takto strohým návrhem podchytit všechna kritická místa.

Z hlediska osobní působnosti návrh obsahuje demonstrativní výčty osob, které mohou být oznamovateli a zaměstnavateli. Uvedení pravidla, že oznamovateli a zaměstnavateli mohou být *osoby v obdobném postavení*, jaké mají ty uvedené ve výčtech, může způsobit právní nejistotu a aplikační obtíže spojené s rozhodováním, co lze ještě považovat za *obdobné postavení*.

Dále návrh upravuje postupy pro vnitřní a vnější oznámení a další náležitosti vyplývající ze Směrnice.

Návrh pirátských poslanců staví podobnou konstrukci ohledně věcné působnosti (§ 2), jako návrh skupiny senátorů z roku 2013. Tím je míněna skutečnost, že se zde manipuluje s pojmem „veřejný zájem“, který je ale značně redukován, a jeho užití může působit účelově. Nevhodná však není pouze forma, ale i vymezení jednání, jejichž oznámení má být chráněno. To je příliš úzké nejen podle názoru autora této práce, ale též podle Směrnice. Ačkoli i k návrhu Ministerstva spravedlnosti byly v otázce věcné působnosti vzneseny v této práci připomínky, lze ho považovat v tomto bodě za kvalitnější.

Rozdílem oproti návrhu Ministerstva spravedlnosti je absence orgánu, který by měl oznámení přijímat. Kromě zmínky o vnějším oznamování vůči orgánům činným v trestním řízení a příslušným správním orgánům pirátský návrh upravuje povinnost poskytování bezplatného podávání informací a poradenství ze strany Veřejného ochránce práv. Ve vztahu ke Směrnici je

¹⁵⁷ Návrh poslanců Lukáše Černožského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk č. 955). apps.odok.cz, 2020. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=ALBSBRTGPK6F&tab=detail

¹⁵⁸ Komentář Lukáše Černožského: Vláda odmítá bránit oznamovatele protiprávního jednání, Piráti chtějí jejich ochranu a změnu legislativy. Ušetříme miliardy a snížíme korupci, říkají. pirati.cz, 2020 Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/whistleblowing-pirati-chteji-branit-oznamovatele-korupce.html>

nutné uvést, že možné jsou obě možnosti právní úpravy, tedy ta, kde existuje centralizovaný útvar, tak i ta, kde jsou příjemci oznámení rozptýleni dle jejich působnosti. V případě, že by byla zvolena varianta bez centralizovaného útvaru, Veřejný ochránce práv se jeví jako vhodný úřad pro osvětu a poradenskou činnost. Též by tím bylo sníženo riziko. Naopak, kdyby byla zvolena varianta s centralizovaným útvarem, jednoznačně by měla být zvolena varianta většího oddělení útvaru od Ministerstva spravedlnosti. Tím by bylo eliminováno riziko závislosti (ovlivnění) rozhodování.

Ze strany připomínkových míst a Vlády ČR se pirátský návrh s pochopením nesetkal a vesměs ve všech případech tento návrh obdržel nesouhlasné stanovisko. Jako hlavní důvody jsou uváděny nedostatečná transpozice Směrnice, nevhodné vymezení chráněného jednání nebo absence explicitní povinnosti zavést interní oznamovací systém v soukromém sektoru.

Jako ne zcela relevantní se pak jeví argumentace skutečností, že jeden návrh upravující tuto problematiku již byl předložen Vládou a že odborné zvážení všech návazností na jiné právní předpisy je možné jen v případě přípravy vládního návrhu zákona věcně příslušným ministerstvem.¹⁵⁹

Jak již z výše uvedeného vyplývá, do současnosti, i přes značné úsilí mnoha politiků, neziskových organizací a dalších veřejně činných aktérů, nebyla přijata celistvá právní úprava regulující oznamování škodlivého jednání. Tento stav lze považovat z mnoha důvodů za nežádoucí. Vzhledem ke skutečnosti, že je Česká republika povinna přijmout zákon provádějící Směrnici do 17. prosince 2021, tedy do dvou let od přijetí Směrnice, mělo by být přijetí takového zákona prioritou. V současnosti můžeme pouze čekat, jestli bude přijat některý ze současných návrhů (návrh pirátských poslanců nebo návrh ministerstva spravedlnosti). Podstatná je skutečnost, že oproti předchozím návrhům, je zákonodárce více omezen z důvodu účinnosti Směrnice.

¹⁵⁹ Připomínky jsou dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=ALBSBRTGPK6F&tab=remarks

6. Whistleblowing jako součást compliance management systému

Ve výše uvedených kapitolách se tato práce věnuje vnitřnímu i vnějšímu oznamování. Je tomu tak z důvodu, že většina snah o právní úpravu oznamování v posledních letech v České republice i v Evropě směřuje k celistvému pojetí tohoto fenoménu. Kromě toho na sebe vnitřní a vnější oznamování může navazovat¹⁶⁰.

Z hlediska právnických osob však existuje další souvislost s oznamováním škodlivého jednání, a to s jeho vnitřní formou. Touto souvislostí je nastavení pravidel pro oznamování škodlivého jednání v rámci compliance management systémů.

6.1. Historie Compliance

Regulace compliance má své kořeny již v 19. století. V té době, především ve Spojených státech amerických, začaly obchodní společnosti vytvářet programy, kterými by se chránily před skandály a selháními svých členů a zaměstnanců. Tato snaha vykristalizovala v dokument doporučujícího charakteru s názvem *USSC organizational Guidelines*. Na jeho východiscích se podílely regulační úřady, zákonodárci, ale i profesní komise. Tento dokument bývá, po mnoha úpravách a novelizacích, při tvorbě compliance management systémů často citován dodnes.¹⁶¹

Dalšími historickými milníky pro compliance je přijetí amerického zákona *Foreign Corrupt Practices Act* z roku 1977. Revoluční byl tento zákon v několika ohledech. Jako první potíral korupci právnických osob. Také bývá často vyzdvihována jeho extraterritoriální působnost, tedy vynutitelnost zákona za hranicemi Spojených států amerických. Spouštěčem pro přijetí předpisu byly v té době významné korupční kauzy¹⁶².

V roce 1984 byla ve Spojených státech amerických zřízena *U. S. Sentencing Commission*, jejímž úkolem je vydávat směrnice¹⁶³ určené pro federální soudy. Tyto směrnice obsahují návod, jak trestat na základě protikorupčních předpisů.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Jak tomu má být např. podle Směrnice.

¹⁶¹ ANDREISOVÁ, L. a LASÁK, J. in SCHENKOVÁ, K. a Jan LASÁK. *Compliance v podnikové praxi*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Právní praxe, str. 14.

¹⁶² Za všechny lze jmenovat např. korupční aféru letecké společnosti Lockheed, při níž tato letecká společnost uplácela v souvislosti s prodejem jejích letadel nebo dále korupční aféru „bananagate“, při níž byl podplacen prezident Hondurasu za účelem snížení vývozních daní uvalených na banány.

¹⁶³ Tzv. guidelines.

¹⁶⁴ Směrnice jsou dostupné z: <https://www.ussc.gov/guidelines>

Dalším milníkem byl rok 2002, kdy byl přijat *Sarbanes-Oxley Act*. Kromě vlivu na vývoj whistleblowingu lze u něj najít základy pro rozvoj celého fenoménu compliance, neboť ukládá společnostem obchodovaným na americké burze povinnost zavést kodex chování, který je závazný pro vrcholné představitele společnosti.

Mimo Spojené státy americké patří mezi nejdůležitější právní prameny compliance britský zákon *UK Bribery Act* z roku 2010, který je považován za světově nejtvrdější protikorupční právní předpis. Po vzoru americké regulace má extraterritoriální působnost a též jsou k němu vydávány směrnice¹⁶⁵.

Historickým momentem z hlediska compliance se stal skandál společnosti Siemens, kterému společnost čelila v letech 2006 až 2008. Bylo tehdy odhaleno, že se společnost dopouštěla rozsáhlé systematické korupce a zkreslování finančních výkazů, a to v různých zemích. Společnost byla za tato jednání sankcionována, přičemž pouze na základě FCPA byla společnost donucena zaplatit pokutu ve výši 800 milionů amerických dolarů. Tato pokuta, byla překonána až v roce 2017, kdy dostala švédská společnost Telia Company AB pokutu dosahující téměř miliardy amerických dolarů.¹⁶⁶ Tyto sankce mohou pro další společnosti působit jako odstrašující příklad.

Do českého právního a korporátního prostředí se pojem dostal v souvislosti s přijetím zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Především pak vzbudila pozornost novela zákona¹⁶⁷ účinná od 1. 12. 2016, kdy došlo v koncepci trestní odpovědnosti právnických osob k značným změnám. Mezi zásadní změny patří rozšíření okruhu trestných činů, za které je právnická osoba odpovědná¹⁶⁸, a možnost zproštění odpovědnosti, kdy zákon stanoví, že trestní odpovědnosti se právnická osoba zproští, „pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu (...) zabránila“¹⁶⁹. Vzhledem k vágnosti podmínek, za kterých je možné se trestní odpovědnosti zprostit, se nabízí široký prostor pro výklad toho, co je ustanovením míněno.

K možnému východisku dospělo Nejvyšší státní zastupitelství ve své přepracované metodice Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti

¹⁶⁵ Bribery Act 2010: Guidance to help commercial organisations prevent bribery. Ministry of Justice, 2012. Dostupné z <https://www.gov.uk/government/publications/bribery-act-2010-guidance>

¹⁶⁶ Ani tato pokuta již není nejvyšší v historii a byla již několikrát překonána.

¹⁶⁷ Zákon č. 183/2016 Sb., sněmovní tisk č. 304/0, část č. 1/4, Novela zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=304&CT1=0>

¹⁶⁸ Do účinnosti novely se právnická osoba mohla dopustit pouze vyjmenovaných trestných činů, na které odkazoval TOPO. Po novele se právnická osoba může dopustit všech trestných činů uvedených v trestním zákoníku s výjimkou těch, které tak TOPO označí.

¹⁶⁹ Viz § 8 odst. 5 TOPO.

nim¹⁷⁰, tedy materiálu určenému především státním zástupcům. Ta uvádí mimo jiné následující: „Možnost zbavení právnické osoby trestní odpovědnosti pro případ, že má správně nastavená opatření, která jsou způsobilá zabránit či minimalizovat protiprávní jednání, představuje koncept, který se do českého právního řádu dostal ze zahraničí a jenž prodělal za dobu svojí existence velký vývoj. Od původního pojetí sady předpisů a compliance funkce s omezenou a víceméně formální působností (Compliance 1.0) je v současnosti prosazován funkční systém vzájemně provázaných opatření různého typu a formy (Compliance 2.0), pro něž se vžil pojem compliance management systém (...)¹⁷¹. A dále pokračuje: „(Pojmem) CMS (se) rozumí pokročilý systém zajišťující dodržování závazných právních norem, regulatorních požadavků, odvětvových standardů, smluvních a dalších dobrovolně přijatých povinností včetně etických, uplatňovaných v souvislosti s výkonem činnosti právnické osoby (tzv. compliance závazky); jeho součástí může být compliance program. CMS je sestaven jako soubor vzájemně propojených systémových, personálních a organizačních opatření a nástrojů, které jsou zavedeny za účelem minimalizace rizik protiprávního jednání, aniž by musel být takto formálně pojmenován (...)¹⁷². Pro úplnost je však nutné podotknout, že předchozí verze metodiky nevzbudily pouze kladné ohlasy, ale též byly podrobeny kritice.¹⁷³ Vzhledem k dosud nepříliš širokému množství judikátů k danému tématu lze pouze stěží předjímat budoucí rozhodování soudů. Vzhledem k zahraniční praxi, z které metodika vychází, lze však usuzovat, že orgány činné v trestním řízení budou § 8 odst. 5 TOPO vykládat ve světle metodiky a pro zproštění trestní odpovědnosti od právnických osob vyžadovat funkční compliance management systém.

6.2. Compliance v České republice

Ačkoli se do České republiky začala dostávat problematika compliance management systémů již v důsledku shora uvedených zahraničních právních předpisů s přeshraniční působností, nejvíce toto téma začalo být aktuální s přijetím TOPO, který nabyl účinnosti ke dni

¹⁷⁰ Nejvyšší státní zastupitelství, sp. zn. 1 SL 113/2020. Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodce právní úpravou pro státní zástupce. Třetí, přepracované vydání. In veřejnazaloba.cz [online] 9. 11. 2020. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/11/Metodika-NSZ-k-%C2%A7-8-odst.-5-ZTOPO-2020.pdf>

¹⁷¹ Tamtéž, str. 22.

¹⁷² Tamtéž, str. 22.

¹⁷³ Srov. PELC, V. *Kritika nové metodiky Nejvyššího státního zastupitelství k trestní odpovědnosti právnických osob a obrácené důkazní břemeno* [online]. bulletin-advokacie.cz, 3. 12. 2018 Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/kritika-nove-metodiky-nejvyssiho-statniho-zastupitelstvi-k-trestni-odpovednosti-pravnicky-ch-osob-a-obracene-dukazni-bremeno>

1. 1. 2012. Ačkoli compliance souvisí s mnoha oblastmi práva¹⁷⁴, do českého právního prostředí se v obecné rovině dostalo prostřednictvím práva trestního.¹⁷⁵ Stejně jako u výše uvedených zahraničních právních úprav i v České republice koncept compliance začal nabírat na důležitosti z důvodu předcházení právní odpovědnosti.

Pro úplnost je nutné dodat, že před přijetím předmětného právního předpisu nebylo možné sankcionovat právnické osoby v souvislosti s trestním právem. Odpovědnost právnických osob v souvislosti s jejich činností mohla být dovozována pouze např. podle občanského, obchodního nebo správního práva. Na druhé straně trestněprávní odpovědnost byla i před zavedením TOPO dána u fyzických osob, které za právnickou osobu (případně jejím jménem) jednaly.

Přijetí TOPO bylo považováno za velmi sporné.¹⁷⁶ Kontroverzní byla již samotná otázka, jestli mají být právnické osoby nadány trestní odpovědností. Další spornou otázkou bylo, jaký zvolit pro trestní odpovědnost model. Mezi jinými zvítězil model tzv. pravé trestní odpovědnosti, na základě kterého je odpovědnost právnické osoby za trestný čin vyvozována a sankce ukládána v trestním řízení.

Vzhledem ke skutečnosti, že právnické osoby na rozdíl od osob fyzických postrádají psychiku a nemůže být v jejich případě řeč o subjektivní stránce trestného činu, musel být upraven koncept podmínek, za nichž lze vyvozovat jejich trestní odpovědnost. Zákonodárce v tomto případě zvolil princip přičitatelnosti. Ten je obsažen v § 8 TOPO a vysvětluje, za jakých okolností je možné právnické osobě trestný čin přičíst, resp. za jednání kterých osob a za jakých okolností lze u právnické osoby dovozovat trestní odpovědnost. Tyto osoby jsou rozděleny do čtyř skupin: a) statutární orgán nebo člen statutárního orgánu, anebo jiná osoba, která je oprávněna jménem nebo za právnickou osobu jednat; b) ten, kdo u této právnické osoby vykonává řídicí nebo kontrolní činnost, i když není osobou uvedenou v písmenu a); c) ten, kdo vykonává rozhodující vliv na řízení této právnické osoby, jestliže jeho jednání bylo alespoň jednou z podmínek vzniku následku zakládajícího trestní odpovědnost právnické osoby; d) zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění pracovních úkolů, i když není osobou uvedenou v písmenech a) až c).¹⁷⁷

¹⁷⁴ Lze uvést např. soutěžní právo, ochrana osobních údajů, kapitálové trhy nebo pracovní právo.

¹⁷⁵ Ve specifických odvětvových právních předpisech se však určité prvky mohly vyskytovat již dříve, např. v regulaci bankovníctví.

¹⁷⁶ JELÍNEK, J. HERCEG, J. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2013, s.12.

¹⁷⁷ § 8 odst. 1 TOPO před účinností novely TOPO účinné ke dni 1. 12. 2016.

Před novelou TOPO, která nabyla účinnosti dne 1. 12. 2016, bylo k dovození trestní odpovědnosti za jednání osob uvedených pod písmeny a) až c) potřeba pouhé protiprávní jednání. U těchto osob tedy nebylo možné zproštění trestní odpovědnosti právnické osoby a jakákoli ochrana v podobě compliance management systému by k vyvinění právnické osoby nevedla. Vyvinění bylo podle tehdejší právní úpravy možné pouze v případě zaměstnanců a osob v podobném postavení, přičemž by se muselo jednat o exces těchto osob. Podmínkou k vyvinění podle § 8 odst. 2 TOPO bylo provedení opatření orgánů právnické osoby nebo osob uvedených v § 8 odst. 1 TOPO, která mají být provedena podle jiných právních předpisů nebo která po nich lze spravedlivě požadovat. Demonstrativní výčet opatření uváděl provádění kontroly činnosti zaměstnanců nebo učinění nezbytných opatření k zamezení nebo odvrácení následků spáchaného trestného činu. Požadavky uvedené v § 8 odst. 2 TOPO tehdejšího znění bylo možné omezeně chápat jako požadavek na zavedení jistých compliance opatření.

Právní úprava však byla, jak literatura¹⁷⁸ potvrzuje, nepřiměřeně přísná, a v případě § 8 písmen a) až c) TOPO se dokonce nemuselo jednat o v důvodové zprávě deklarovaný princip přičitatelnosti¹⁷⁹, ale o absolutní objektivní odpovědnost právnické osoby bez možnosti liberace¹⁸⁰.

Širší možnost vyvinění právnické osoby byla zavedena až novelou TOPO účinnou ke dni 1. 12. 2016.¹⁸¹ Ta mimo jiné rozšířila okruh trestných činů, za které je právnická osoba odpovědná. Zcela se touto novelou otočil princip, kdy z pozitivního výčtu taxativně vyjmenovaných trestných činů došlo ke změně na výčet negativní. Nově může tedy právnická osoba spáchat trestný čin uvedený v trestním zákoníku mimo těch, které jsou prostřednictvím TOPO vyloučeny.

Další změnou došlo k zúžení trestní odpovědnosti v tom smyslu, že na rozdíl od původní právní úpravy nemusel být trestný čin spáchaný *jménem* právnické osoby.

Další zúžení se týká přičitatelnosti. U osob uvedených v § 8 odst. 1 písm a) a b) TOPO je nově přičitatelné jednání pouze *osob ve vedoucím postavení v rámci právnické osoby*.

Pro účely předcházení trestní odpovědnosti právnických osob a compliance v obecné rovině je zásadní vložení nového odstavce 5 do § 8 TOPO. Ten uvádí, že aby se právnická osoba ve smyslu § 8 TOPO zprostila trestní odpovědnosti, musí *vynaložit veškeré úsilí, které na ní lze*

¹⁷⁸ Např. SÝKORA, M. in HURYCHOVÁ, K., SÝKORA, M. *Compliance programy (nejen) v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, str. 20.

¹⁷⁹ Viz Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010 – 2013, tisk 285/0

¹⁸⁰ VIDRNA, J. DOLANSKÝ, P. *Trestní odpovědnost obchodních společností a územních samosprávných celků*. Praha: C H. Beck, 2014, s. 38.

¹⁸¹ Zákon ze dne 24. května 2016, kterým se mění zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

spravedlivě požadovat, aby zabránila spáchání protiprávního činu osobami uvedenými v odst. 1 tohoto ustanovení. Vložení předmětného odstavce do TOPO vyvolalo vlnu kritiky pro svou údajnou nekonceptnost, neurčitost a nejasnost¹⁸². S touto kritikou se lze ztotožnit. Na druhé straně je však potřeba nabídnout řešení, jak by se měla aplikační praxe s předmětným ustanovením vypořádat, a to především vzhledem k absenci vysvětlení ustanovení v důvodové zprávě¹⁸³ a k absenci judikatury¹⁸⁴.

6.3. Prameny pro praktickou aplikaci ustanovení § 8 TOPO

Možná východiska lze hledat typově v několika zdrojích, z nichž se nejvíce nabízí zahraniční nebo též mezinárodní metodiky a modely pro compliance management systémy.

Jedním z nich je mezinárodní norma *ISO 19600:2014 Compliance management systems-Guidelines*¹⁸⁵ vydaná Mezinárodní organizací pro normalizaci. Tento standard poskytuje návod pro stanovení, vývoj, implementaci, hodnocení, udržování a vylepšování účinného a odpovědného compliance management systému. Mezi hlavní body, které by podle tohoto standardu měly být ve společnosti zavedeny, patří např. potřeba pojmenování vnitřních a vnějších problémů; systém řízení Compliance a principy dobré správy; povinnost identifikace Compliance povinností včetně požadavků Compliance a závazků Compliance; správa Compliance povinností; identifikace, analýza a vyhodnocování Compliance rizik; závazek vedení k systému řízení rizik; vnitřní politiku Compliance; definování odpovědnosti a oprávnění v rámci organizace; funkce Compliance manažera; povinnosti zaměstnanců ve vztahu ke Compliance; vzdělávání a školení; kontrola procesů; vytvoření indikátorů za účelem měření úspěchů ve vytyčených oblastech; zavedení compliance hlášení; pravidelný audit; reakci na nonkonformitu Compliance programu.¹⁸⁶

Pro úplnost je nutné uvést, že na základě výše uvedeného standardu se neprovádí certifikace a má pouze doporučující charakter. V současné době již Mezinárodní organizace pro

¹⁸² Srov. SÝKORA, M. in HURYCHOVÁ, K., SÝKORA, M. *Compliance programy (nejen) v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, str. 25.

¹⁸³ K této absenci došlo z toho důvodu, že předmětné ustanovení nebylo předmětem vládního návrhu novely, ale dostalo se do něho až prostřednictvím pozměňovacích návrhů v rámci legislativního procesu. Blíže k problematice viz Nejvyšší státní zastupitelství, sp. zn. 1 SL 141/2017. Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodce novou právní úpravou pro státní zástupce ze dne 14. srpna 2018. Druhé, upravené a doplněné vydání. Brno, 2018, s. 5.

¹⁸⁴ Absence judikatury je pochopitelná vzhledem k době, která od účinnosti ustanovení uplynula.

¹⁸⁵ ISO 19600:2014 [online], 2014 Dostupné z <https://www.iso.org/standard/62342.html>.

¹⁸⁶ BOHUSLAV, L. *Compliance program a jeho východiska zejména v zahraniční praxi*. In JELÍNEK, J. a kol., 2017, s. 77.

normalizaci pracuje na novém standardu ISO 37301¹⁸⁷, na základě něhož již bude certifikace možná.

Dále se mohou právnické osoby inspirovat např. dokumenty jako *Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing*¹⁸⁸ nebo *A Resource Guide to the U. S. Foreign Corrupt Practices Act*¹⁸⁹. V tomto případě se jedná o dokumenty doporučujícího charakteru vztahující se k The UK Bribery Act, resp. k FCPA.

Mezi nejvhodnější návody pro účely českého právního prostředí a konkrétně pro § 8 TOPO rozhodně patří Šámalův komentář¹⁹⁰, který mimo jiné uvádí zásady a principy, které je nutné v souvislosti s § 8 odst. 5 aplikovat. Uváděny jsou zásada proporcionality, plná angažovanost vedení právnické osoby, systematické vyhodnocení rizik, správná volba nástrojů interní kontroly, dohledu a organizace, fungující komunikace a školení a dostatečná kontrola.

Dalším z hlediska přínosu pro praxi důležitým zdrojem je metodický dokument vydaný Nejvyšším státním zastupitelstvím pod názvem *Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodce právní úpravou pro státní zástupce*¹⁹¹. V současnosti se jedná o třetí přepracované vydání dokumentu. Metodika byla primárně zpracována jako metodický návod pro orgány činné v trestním řízení a jejím hlavním smyslem bylo přiblížení nové právní úpravy pro účely postupu těchto orgánů. Věnuje se nejen § 8 odst. 5 TOPO, ale též § 8 odst. 2 písm. b) TOPO, na základě kterého existovala možnost exkulpace již před nabytím novely TOPO z roku 2016, avšak za jiných podmínek.

Metodika dochází k závěru, že pro možnost vyvinění právnické osoby, je třeba mít správně nastavený compliance management systém, tedy souhrn opatření, která jsou způsobilá zabránit protiprávnímu jednání nebo je alespoň minimalizovat. Není totiž smyslem nové právní úpravy, jak dokument uvádí, „*trestat dobře spravované právnické osoby, ale má je motivovat, aby vyvinuly*

¹⁸⁷ ISO 37301 Compliance management systems – Requirements with guidance for use [online]. Committee.iso.org, 2020 Dostupné z: <https://committee.iso.org/sites/tc309/home/projects/ongoing/ongoing-3.html>

¹⁸⁸ The bribery act 2010. *Guidance*. justice.gov.uk, 2010. Dostupné z: <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

¹⁸⁹ FCPA. *A Resource Guide to the US Foreign Corrupt Practices Act* [online]. Dostupný z: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download>

¹⁹⁰ ŠÁMAL, P. in ŠÁMAL, P. et al. *Trestní odpovědnost právnických osob: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2. vydání. 2018, s. 168-233

¹⁹¹ Nejvyšší státní zastupitelství, sp. zn. 1 SL 113/2020. *Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodce právní úpravou pro státní zástupce. Třetí, přepracované vydání*. In verejnazaloba.cz [online] 9. 11. 2020. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/11/Metodika-NSZ-k-%C2%A7-8-odst.-5-ZTOPO-2020.pdf>

maximální úsilí a přijaly adekvátní opatření pro zabránění, resp. minimalizaci rizika spáchání protiprávního činu osobami uvedenými v § 8 odst. 1 ZTOPO“¹⁹².

Jako stěžejní pro správné nastavení compliance management systému metodika zmiňuje tři pilíře compliance. Mezi ně patří prevence, detekce a reakce. Jedná se v podstatě o uzavřený a funkční systém vzájemně navazujících procesů a opatření. Takto uzavřený systém je kontinuálně monitorován a na základě zjištěných skutečností vylepšován.

Z hlediska vhodných opatření ve fázi prevence s cílem snížení rizika porušení pravidel jsou zmíněna tato:

- I. Etický kodex
- II. Školení
- III. Poradenské služby pro zaměstnance
- IV. Komunikace
- V. Hlubková prověrka obchodních partnerů a zaměstnanců

V případě, že k porušení dojde, k jejich zjištění, je potřeba mít zabezpečeny tyto detekční procesy:

- I. Systém pro ohlašování podezření (whistleblowing)
- II. Proces interního šetření
- III. Monitoring

Aby mohla organizace adekvátně na zjištěná porušení reagovat, je nutné, aby byla připravena k těmto reakcím:

- I. Pracovněprávní důsledky (výtka, odvolání z funkce, přeložení, výpověď)
- II. Vymáhání škody či újmy
- III. Hlášení orgánům činným v trestním řízení
- IV. Compliance reporting
- V. Audity systému compliance

¹⁹² Nejvyšší státní zastupitelství, sp. zn. 1 SL 113/2020. Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodce právní úpravou pro státní zástupce. Třetí, přepracované vydání. In verejnazaloba.cz [online] 9. 11. 2020, str. 10 Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/11/Metodika-NSZ-k-%C2%A7-8-odst.-5-ZTOPO-2020.pdf>

Velice přínosné jsou též indikátory nefunkčních compliance management systémů, jejichž výčet je v metodice uveden. Mezi tyto patří např. nedostatečné personální vybavení, nedostatečné pravomoci compliance funkce, compliance officer se neúčastní jednání nejvyššího vedení, či není vybaven dostatečnou organizační nezávislostí, nedostatečná komunikace stran compliance, absence hlášení porušení (i v případě, že je zřízena linka pro oznamování), chybějící pravidla pro šetření a vyhodnocování, audit pouze mechanický, slepá implementace opatření ze zahraniční mateřské společnosti bez zohlednění lokálních potřeb, nevyvozování důsledků z protiprávního jednání.¹⁹³

Na metodice lze vyzdvihnout snahu o propojení požadavků na správné nastavení compliance management systémů vycházejících ze zahraniční a mezinárodních dokumentů se zákonnou úpravou v České republice. Tím rozhodně pozitivně přispěla k výkladu požadavků na možnost vyvinění právnické osoby z trestní odpovědnosti. Přestože byly předchozí verze metodiky podrobeny kritice např. z důvodu polemiky ohledně obráceného důkazního břemene¹⁹⁴ (přičemž tyto nedostatky by bylo možné vyčíst i aktuální verzi), lze metodiku hodnotit pozitivně.

Judikatura k této problematice je zatím velmi omezená, co se týká počtu soudních rozhodnutí. Nejpodstatnějším se tak jeví následující výrok soudu: „*K závěru o splnění podmínek pro exkulpaci podle § 8 odst. 5 t. o. p. o. však nestačí prosté přijetí vnitřních předpisů nebo jiných opatření. Důležité je především zajištění dodržování těchto opatření, kontrola jejich plnění a případná detekce jejich porušení a následná adekvátní reakce.*“¹⁹⁵ Vzhledem k novosti právní úpravy zatím soudy nedostaly příležitost své rozhodování plně rozvinout a na relevantní závěry vyšších soudů bude potřeba dále čekat.

V každém případě je nutné poukázat na skutečnost, že systém vnitřního oznamování k naplnění požadavků správného compliance management systému obsahují bezezbytku všechny výše uvedené dokumenty (na rozdíl od jiných opatření), z čehož lze dovozovat, že systém vnitřního oznamování je jedním z opatření, která budou orgány činnými v trestním řízení sledována a podrobována zkoumání podle § 8 odst. 5 TOPO k zjištění, jestli se právnická osoba

¹⁹³ Nejvyšší státní zastupitelství, sp. zn. 1 SL 113/2020. Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodce právní úpravou pro státní zástupce. Třetí, přepracované vydání. In verejnazaloba.cz [online] 9. 11. 2020, str. 38. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/11/Metodika-NSZ-k-%C2%A7-8-odst.-5-ZTOPO-2020.pdf>

¹⁹⁴ Srov. PELC, V. *Kritika nové metodiky Nejvyššího státního zastupitelství k trestní odpovědnosti právnických osob a obrácené důkazní břemeno* [online]. bulletin-advokacie.cz, 3. 12. 2018 Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/kritika-nove-metodiky-nejvyssiho-statniho-zastupitelstvi-k-trestni-odpovednosti-pravnickych-osob-a-obracene-dukazni-bremeno>

¹⁹⁵ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 2. 2019, sp.zn. 7 Tdo 110/2019.

mohla zprostit trestní odpovědnosti a jestli vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možné spravedlivě požadovat.

6.4. Souvislost compliance s pracovním právem

Jak se výše v této práci uvádí, compliance je možné dělit dle specifických oblastí. Tyto oblasti se ne vždy musí týkat všech právnických osob nebo zaměstnavatelů. Příkladem může být regulatorika týkající se specificky bankovního sektoru nebo energetiky. Na druhé straně, pokud je osoba zaměstnavatelem, vždy musí dbát svých povinností, které se jí jako zaměstnavatele týkají.

Jednou z těchto specifických oblastí týkajících se velkého množství osob, je oblast pracovněprávní.

Pracovněprávní compliance, ve smyslu ochrany před sankcemi, zahrnuje relativně velké množství právních předpisů.¹⁹⁶

Dohled a kontrolu nad právními předpisy v oblasti dodržování pracovněprávních předpisů vykonává Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, zřízené zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

Státní úřad inspekce práce každoročně zpracovává Roční souhrnnou zprávu o výsledcích kontrolních akcí¹⁹⁷, z které vyplývá, že mezi oblasti, v rámci kterých jsou nejčastěji porušovány povinnosti zaměstnavatele, patří BOZP, odměňování, pracovní doba, nebo agenturní zaměstnávání.

Závěry z těchto statistik by měly sloužit zaměstnavatelům jako návod, na které oblasti se v rámci vylepšování vlastních vnitřních systémů nejdůkladněji zaměřit.

¹⁹⁶ Kromě zákoníku práce to jsou především zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti; zákon č. 309/2006 Sb. o zajištění dalších podmínek BOZP; zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání; zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací; zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách nebo podzákoné právní předpisy jako nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě nebo vyhláška č. 79/2013 Sb., o pracovnělékařských službách, ale i další právní předpisy.

¹⁹⁷ Státní úřad inspekce práce. *Roční zprávy*. 2020. Dostupné z: <http://www.suip.cz/rocnizpravy/?q=ro%C4%8Dn%C3%AD%20zpr%C3%A1vy>

Mezi další oblasti, na které by se měli zaměstnavatelé zaměřit a jejichž dodržování by mělo mít pro zaměstnavatele velkou důležitost jsou např. oblasti rovného zacházení, náhrad, vzniku, změny a zániku pracovněprávních vztahů nebo ochrany soukromí a osobních práv zaměstnanců.

Závěr

Předmětem této práce je pojem whistleblowing a jeho analýza vycházející z historických a právních souvislostí. Kromě toho práce zohledňuje i systém vnitřního oznamování jako prostředku ochrany zaměstnavatele v souvislosti s požadavky na compliance management systém.

Whistleblowing je pojem, který je v současné době skloňován čím dál častěji. V první řadě je tomu tak z důvodu, že Česká republika je členem řady mezinárodních organizací a stranou mezinárodních úmluv, které se k potřebě právní úpravy whistleblowingu vyjadřují. V souvislosti s tímto se v minulosti objevily snahy přijmout obecnou úpravu whistleblowingu, tedy ochrany oznamovatelů, a to v podobě návrhů zákonů. Ty jsou rozebrány shora v této práci, a z jejich srovnání vyplývá několik zajímavých poznatků. Mezi nimi lze zmínit např., že některé nepracovaly s vnitřním oznamováním, jiné se snažily oznamování navázat na diskriminační důvod podle antidiskriminačního zákona. Další rozdíly mohou existovat v době, kdy je oznamovatel chráněn. Některé návrhy totiž nepočítaly s ochranou bezprostředně po oznámení, ale až v případě následného soudního řízení. Obecně lze z výše uvedeného dovodit, že ne každý autor chápe tento fenomén stejně.

Důležitým milníkem na cestě za českou vnitrostátní právní úpravou whistleblowingu se stalo přijetí Směrnice dne 23. října 2019. Ta totiž obsahuje lhůtu, podle které musí Česká republika přijmout předmětnou legislativu do dne 17. prosince 2021.

Kromě toho, že EU stanovila členským státům ultimátum, do kdy je nutné přijmout vnitrostátní právní úpravu, současně obsahem Směrnice dala členským státům návod, jak v přípravě legislativy postupovat. Stanovila, co státy musí upravit, ale současně jim v mnoha směrech naznačila, jaké další (nepovinné) náležitosti může prováděcí zákon obsahovat. V některých směrech je Směrnice vágní a nepouští se do větších detailů. Hlavním důvodem je skutečnost, že v době přijímání Směrnice již řada členských států předmětnou legislativu přijatou měla, a tato Směrnice neměla být narušována. Na druhou stranu tuto volnost lze využít a legislativu přizpůsobit potřebám jednotlivých států a různým právním systémům.

Příprava legislativy k provedení Směrnice byla svěřena Ministerstvu spravedlnosti. To vydalo nejprve verzi do připomínkového řízení. Kvůli velkému množství připomínek byl návrh přepracován a postoupen Legislativní radě vlády. Ani tato verze však není konečná a počítá se s dalšími úpravami, než bude moci být návrh postoupen do Poslanecké sněmovny.

Kromě výše uvedeného návrhu připravila vlastní návrh skupina poslanců z České pirátské strany.

Ani jeden z výše uvedených návrhů zatím nebyl předložen a projednáván v Poslanecké sněmovně. Proto bude v příštích měsících zajímavé a důležité sledovat, jestli některý z návrhů projde legislativním procesem a v jakém znění. Mezi nejdůležitější otázky bude bezesporu patřit skutečnost, do jaké míry bude oznamovatel chráněn a jestli jeho ochrana bude účinná.

Výše uvedené by se mělo týkat vnitřního i vnější oznamování. Existuje však ještě další rovina whistleblowingu. V ní jde především o nastavení procesu oznamování v rámci zaměstnavatele za účelem eliminace rizik.

V tomto případě takový proces představuje jedno z opatření v rámci compliance management systému. Mezi další opatření v rámci compliance management systému by měly patřit např. etický kodex, pravidelná školení a systém vnitřních předpisů.

Je důležité si uvědomit, že požadavek na správně nastavený compliance management systém, a tedy i systém oznamování, často původně pochází od mateřských společností českých zaměstnavatelů a jeho řešení odpovídá spíše požadavkům zahraničních právních předpisů¹⁹⁸. Důvodem je skutečnost, že požadavky na etické jednání a kombinace vysokých trestů a princip přeshraniční účinnosti právních předpisů se objevily v zahraničí (především v angloamerických právních systémech) dříve, než se tyto požadavky začaly objevovat v českém prostředí (např. v souvislosti s TOPO).

Až bude přijat právní předpis regulující whistleblowing (ať už na základě jednoho ze aktuálních návrhů, nebo jiného návrhu), který bude provádět Směrnici, povinnost zřídit vnitřní systém oznamování vznikne velkému počtu subjektů. Ty, které dosud takový systém nevyužívaly, ho budou muset nově zřídit. Ty, které již takový systém zřídily, ho budou muset přizpůsobit novým požadavkům. V obou případech se jistě bude jednat o velkou výzvu.

¹⁹⁸ Např. *Sarbanes-Oxley Act*.

Seznam zkratk

CMS – compliance management systém

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EÚLP – Evropská úmluva o ochraně lidských práv

FCPA – Foreign Corrupt Practises Act

GRECO – Skupina států proti korupci

LZPS – Listina základních práv a svobod

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

OLAF – Evropský úřad pro boj proti podvodům

TOPO – Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob

UNCAC – Úmluva Organizace spojených národů proti korupci

Seznam pojmů

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

Služební řád – Služební řád Evropské unie stanovený v nařízení Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 (Úř. věst. L 56, 4.3.1968, p. 1.)

Zákoník práce – zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Antidiskriminační zákon – zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů

Trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Trestní řád – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů

Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Služební zákon – zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

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

Návrh neziskových organizací – Společné připomínky tří protikorupčních neziskových organizací k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a změnovému zákonu

Zákon o inspekci práce – zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury – monografie

- BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce : Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019.
- BĚLINA, M. et al. *Pracovní právo*. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2017.
- BEZOUŠKA, P. *Vyhlídky do budoucnosti pracovního práva*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- CÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha : Transparency International – Česká republika, 2009.
- FORD, W. C., HUNT, G., FITZPATRICK, J. C., HILL, R. R. *Journals of the Continental Congress, 1774-1789*. Volume XI. Washington: Govt. Print Off., 1937, s. 732.
- HORNBY, A.S. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. 6. vydání. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000.
- HURYCHOVÁ, K., SÝKORA, M. *Compliance programy (nejen) v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- JELÍNEK, J. HERCEG, J. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2013.
- LAVICKÝ, P. et al. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014. Velké komentáře.
- NADER, PETKAS, AND BLACKWELL, *Whistleblowing* (1972). Citace in Nicholas M Rongine, Toward a Coheren Legal esponse to the Public Policy Dilemma Posed by Whistleblowing. *American Business Law Journal*, 1985, 2. vydání.
- POTĚŠIL, L. *Správní řád: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře.
- SCHENKOVÁ, K. a Jan LASÁK. *Compliance v podnikové praxi*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Právní praxe.
- ŠÁMAL, P. et al. *Trestní odpovědnost právnických osob:komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2. vydání. 2018.
- ŠELLENG, D. *Právnická osoba jako pachatel trestného činu*. Praha: Leges, 2019.

VIDRNA, J. DOLANSKÝ, P. *Trestní odpovědnost obchodních společností a územních samosprávných celků*. Praha: C H. Beck, 2014

WEISKOPF, R., TOBIAS-MIERSCH, Y., *Whistleblowing, Parrhesia and the Contestation of Truth in the Workplace*, *Organization Studies* 2016, Vol. 37(11) 1621–1640.

Seznam použitých odborných článků a příspěvků ve sbornících

- BOHUSLAV, L. *Compliance program a jeho východiska zejména v zahraniční praxi*. In JELÍNEK, J. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob – pět let poté*. 1. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 77.
- BORSÍK, D., *Whistleblowing a jeho místo v corporate governance* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- EICHLEROVÁ, K., *Whistleblowing a návrhy na jeho úpravu v České republice z pohledu obchodních korporací* in PICHRT, J. (ed.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- LAVICKÝ, P. in LAVICKÝ, P. et al. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014. Velké komentáře.
- MELZER, F., TÉGL, P. in MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Sv. I. § 1–117. Praha: Leges, 2013.
- MORÁVEK, J. *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s právní úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2016, sv. č. 4, str. 70.
- MORÁVEK, J. § 205 *Zmocňovací ustanovení*. In: PICHRT, J. et al. *Zákon o státní službě: Komentář*. 1. vydání. Praha. Wolters Kluwer ČR, 2015.
- NOVOTNÝ, Z. § 249 *Povinnosti zaměstnance*. In: BĚLINA, M. et al. *Zákoník práce : Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019.
- PELC, V. *Kritika nové metodiky Nejvyššího státního zastupitelství k trestní odpovědnosti právnických osob a obrácené důkazní břemeno* [online]. *bulletin-advokacie.cz*, 3. 12. 2018 Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/kritika-nove-metodiky-nejvyssiho-statniho-zastupitelstvi-k-trestni-odpovednosti-pravnickych-osob-a-obracene-dukazni-bremeno>
- PICHRT, J. *Několik poznámek k whistleblowingu, lojalitě zaměstnance a k legislativním návrhům*. In PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- PODRAZIL, P. *Povinnost lojality zaměstnance aneb koho chleba jíš, toho píseň zpívej*. *Právní rozhledy* 8/2016.
- SCHEU, H. CH. *Problematika tzv. whistleblowingu z pohledu evropské ochrany lidských práv*. In: PICHRT, J. (ed.). *Whistleblowing*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013.

STŘÍŽ, I. in DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017.

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

Seznam použitých právních předpisů a mezinárodních smluv

Ústava České republiky

Listina základních práv a svobod

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

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

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

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

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

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

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů

Sdělení MZV č. 3/2004 Sb. m. s., o Občanskoprávní úmluvě o korupci.

Sdělení MZV č. 70/2002 Sb. m. s., o Trestněprávní úmluvě o korupci.

Sdělení MZV č. 25/2000 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích.

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725 ze dne 23. října 2018 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení nařízení (ES) č. 45/2001 a rozhodnutí č. 1247/2002/ES

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

Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03

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

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

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

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 2. 2019, sp.zn. 7 Tdo 110/2019

Guja proti Moldavsku, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 12. 2. 2008, stížnost č. 14227/04.

Heinisch proti Německu, rozsudek ESLP ze dne 21. 10. 2011, stížnost č. 28274/08.

Kudeshkina proti Rusku, rozsudek ESLP ze dne 26. 2. 2009, stížnost č. 29492/05.

Balenovic proti Chorvatsku, rozsudek ESLP ze dne 30. září 2010, stížnost č. 28369/07.

Seznam použitých dokumentů legislativního charakteru

Doporučení CM/Rec(2014)7 a Vysvětlující memorandum. Program CZ10. [online]. 2015. Dostupné z: www.cz10.cz/wp-content/uploads/2015/09/Ochrana-oznamovatelů.pdf

G20 Anti-Corruption Working Group Action Plan 2019-2021. oecd.org [online] 11. 12. 2018 Dostupný z: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD\(2018\)10&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD(2018)10&docLanguage=En)

Návrh poslanců Lukáše Černohorského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk č. 955). apps.odok.cz, 2020. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=ALBSBR TGPK6F&tab=detail

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. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0218>

Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů [online]. apps.odok.cz, 2012. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK8XTF6J6I>

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů. *Důvodová zpráva*. [online]. apps.odok.cz, 2020. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBTXH4234>

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů. [online]. apps.odok.cz, 2020. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBTXH4234>

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů [online]. apps.odok.cz. 2018. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/1ORNA9N9HE1K>

Nejvyšší státní zastupitelství, sp. zn. 1 SL 113/2020. Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodce právní úpravou pro státní zástupce. Třetí, přepracované vydání. In verejnazaloba.cz [online] 9. 11. 2020. Dostupné z:

<https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/11/Methodika-NSZ-k-%C2%A7-8-odst.-5-ZTOPO-2020.pdf>

Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010 – 2013, tisk 285/0

Preambule Zprávy Komise Radě o způsobech účasti Evropské unie ve Skupině států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy, celex. číslo 52011DC0307 Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0307&from=EN>

Programové prohlášení vlády České republiky, 2014. Vláda ČR [online]. [cit. 2015-09-04]. Dostupné z http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.

Připomínky NSZ [online]. apps.odok.cz, 2018 Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNA9N9FLE9&tab=remarks

Senát Parlamentu České republiky, 9. funkční období, senátní tisk č. 137. Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů. Dostupný také z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=69353>

Služební řád Evropské unie stanovený v nařízení Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 (Úř. věst. L 56, 4.3.1968, p. 1.) Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R0259&from=CS>

Usnesení vlády České republiky ze dne 29. listopadu 2017 č. 853, k Aktualizaci Rámcového resortního interního protikorupčního programu. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIAATRCA7YF>

Usnesení vlády České republiky ze dne 30. května 2016 č. 474 [online]. apps.odok.cz, 2018. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAAKF94DV>

Úřad vlády České republiky. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. 2013 Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze.pdf>.

Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády České republiky*. Praha, Červen 2018.
Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf>

Seznam použitých internetových zdrojů

Bribery Act 2010: Guidance to help commercial organisations prevent bribery. Ministry of Justice, 2012. Dostupné z <https://www.gov.uk/government/publications/bribery-act-2010-guidance>

Committing to Effective Whistleblower Protection. [oecd-ilibrary.org](http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en) [online] 16. 3. 2016 Dostupné z <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>

Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci. [Transparency.cz](https://www.transparency.cz) [online] 15.12. 2013 Dostupné z: <https://www.transparency.cz/ceska-republika-pripojila-k-umluve-osn-proti-korupci/>

FCPA. *A Resource Guide to the US Foreign Corrupt Practices Act* [online]. Dostupné z: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download>

Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance. [oecd.org](http://www.oecd.org) [online] 18. 12 2010. Dostupné z <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

Hospodářská komora České republiky. *Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů*. 2016. Dostupné z: <https://www.komora.cz/legislation/8816-navrh-alternativ-legislativniho-reseni-ochrany-oznamovatele-t-27-4-2016/>

ISO 19600:2014 [online], 2014. Dostupné z <https://www.iso.org/standard/62342.html>.

ISO 37301 Compliance management systems – Requirements with guidance for use [online]. [Committee.iso.org](http://committee.iso.org), 2020 Dostupné z: <https://committee.iso.org/sites/tc309/home/projects/ongoing/ongoing-3.html>

Komentář Lukáše Černohorského: Vláda odmítá bránit oznamovatele protiprávního jednání, Piráti chtějí jejich ochranu a změnu legislativy. Ušetříme miliardy a snížíme korupci, říkají. pirati.cz, 2020 Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/whistleblowing-pirati-chteji-branit-oznamovatele-korupce.html>

Měnová statistika ČNB za prosinec 2016. In [Cnb.cz](http://www.cnb.cz) [online]. [cit. 2017-04-16]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cnb/STAT.ARADY_PKG.VYSTUP?p_p.

Qui Tam: A Colorful History. *Whistleblower Info*. [online]. [cit. 2016-06-01]. Dostupné z: <http://www.whistleblowingprotection.org/?q=node/12>.

Společné připomínky tří protikorupčních neziskových organizací k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a změnovému zákonu. [Transparency.cz](https://www.transparency.cz), 2020. Dostupné z:

<https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2020/08/P%C5%99ipom%C3%ADnky-k-z%C3%A1konu-o-ochran%C4%9B-oznamovatel%C5%AF.pdf>

Státní úřad inspekce práce. *Roční program kontrolních akcí*. 2021. Dostupné z: <http://www.suip.cz/rocni-program-kontrolnich-akci/>

Státní úřad inspekce práce. *Roční program kontrolních akcí*. Roční program kontrolních akcí na rok 2021. 2020 Dostupné z http://www.suip.cz/_files/suip-4bdb7d323b13d47cc8ca89393c6e68f8/rocni-program-kontrolnich-akci-suip-na-rok-2021.pdf

Státní úřad inspekce práce. *Interní protikorupční program Státního úřadu inspekce práce*. 2018. Dostupné z: http://www.suip.cz/_files/suip-9f085f6e0ab2d32dc563d4cc16f05073/pgi-6_2018-interni-protikorupcni-program-suip-bez-tl.pdf

The bribery act 2010. *Guidance*. justice.gov.uk, 2010. Dostupné z: <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

Transparency International Česká republika. Zhodnocení dvou aktuálně předložených řešení ochrany whistleblowerů. [online] 2016. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/zhodnoceni-dvou-aktualne-predlozenych-reseni-ochrany-whistlebloweru/>

Whistleblowing jako prostředek ochrany zaměstnavatele

Abstrakt

Tato rigorózní práce se věnuje pojmu whistleblowing, tedy problematice ochrany oznamovatele škodlivého jednání. Autor si téma vybral především z důvodu vysoké aktuálnosti tématu. Začátek práce je věnován obecným tématům, vysvětlení pojmů a historii whistleblowingu.

V této práci jsou dále rozebrány prameny mezinárodního práva, týkající se tohoto fenoménu, které mají vztah k České republice a českému právnímu řádu.

Dále je v této práci věnován prostor legislativě Evropské unie, dotýkající se whistleblowingu a především pak Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, kterou lze v současné době považovat za nejdůležitější pramen práva stran whistleblowingu a současně za vzor pro vznikající českou národní legislativu. Obsah této směrnice je v této práci analyzován a okomentován.

Ačkoli je pojem whistleblowing stále z hlediska českého práva nový, jeho aspekty lze najít v různých právních odvětvích. Proto je v této práci věnován prostor jeho pramenům, a to nejen z hlediska ústavního, pracovního, trestního nebo správního práva, ale i dalších právních odvětví.

V minulosti se již objevila řada návrhů zákonů, které měly whistleblowing upravovat, avšak žádný z nich úspěšně legislativním procesem neprošel. Tyto návrhy jsou v této práci analyzovány, a to včetně dvou aktuálních návrhů, které vznikly již z důvodu nutnosti transpozice výše uvedené směrnice.

Další významnou rovinou této práce je souvislost whistleblowingu a problematiky compliance management systémů. Tato problematika se do českého prostředí dostala prostřednictvím českých zaměstnavatelů se zahraničními mateřskými společnostmi. Poté její důležitost stoupla se vznikem trestní odpovědnosti právnických osob.

Úkolem zaměstnavatelů je v této rovině nastavit funkční compliance management systém, a to včetně vnitřního oznamovacího systému. Cílem je soulad s právními předpisy a současně ochrana před právní odpovědností za excesy způsobené zaměstnanci a dalšími členy zaměstnavatele.

Klíčová slova: whistleblowing, oznamování, compliance

Whistleblowing as a means of employer protection

Abstract

This doctoral thesis regards the term whistleblowing, i.e. the protection of the notifier of harmful conduct. The author has chosen this topic primarily due to the current importance of this topic. The initial part of this thesis is concerned with the general themes, the explanation of the terms, and the history of whistleblowing.

In addition, this document analyzes the sources of international laws regarding this phenomenon that relate to the Czech Republic and the Czech legal order. Furthermore, this thesis discusses the European Union legislation relating to whistleblowing and focuses on the Directive (EU) 2019/1937 of the European parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, which can currently be considered the most important source of law regarding the whistleblowing and simultaneously to be the template for the Czech national legislation in development. This thesis analyses and documents the contents of this directive.

Although the term whistleblowing is still novel to the Czech law, its aspects can be found in several legal branches. Therefore, this thesis considers its sources not only from the perspective of the constitutional, labour, criminal, and administrative law but from additional legal branches as well.

There have been several bills that were intended to adjust the matters of whistleblowing in the past, however, none of them has successfully passed the legislative process. This thesis analyses these bills, including two current bills that have already been created as a result of the need for the transposition of the aforementioned directive.

Another significant segment of this thesis examines the relationship between whistleblowing and the matters of compliance management systems. These issues have entered the Czech environment through Czech employers with foreign parent companies. Eventually, its significance has risen due to the creation of criminal liability of legal persons. The task of the employers is to set a functional compliance management system including an internal report

structure. The goal is to comply with legislation and simultaneously protect against legal liability for the violations conducted by the employees and other members of employer.

Keywords: whistleblowing, notification, compliance