

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. et Mgr. Jozef Andraš

Ochrana oznamovateľov

Rigorózna práca

Poverený akademický pracovník: JUDr. Jakub Tomšej, Ph.D.

Katedra pracovního práva a práva sociálneho zabezpečení

Datum vypracovania práce (uzavretie rukopisu): 16.04.2024

ČESTNÉ PREHLÁSENIE

Prehlasujem, že som predkladanú rigoróznú prácu vypracoval samostatne, že všetky použité zdroje boli riadne uvedené a že práca nebola využitá k získaniu iného alebo rovnakého titulu.

Ďalej prehlasujem, že vlastný text tejto rigoróznej práce, vrátane poznámok pod čiarou, má 225 054 znakov, vrátane medzier vlastného textu.

V Prahe dňa

.....

Mgr. et Mgr. Jozef Andraš

POĎAKOVANIE AUTORA

Tu by som chcel poďakovať JUDr. Jakubovi Tomšejovi, Ph.D., poverenému akademickému pracovníkovi, za cenné pripomienky a rady pri spracovaní tejto práce. Tiež by som rád poďakoval svojej najbližšej rodine, hlavne rodičom, za podporu a pomoc počas celého štúdia.

OBSAH

Úvod.....	1
1. Pojem whistleblowing a história tohto pojmu	3
1.1. Pojem whistleblowing a jeho počiatky	3
1.2. Definície pojmu whistleblowing	5
1.3. Hlavné charakteristiky whistleblowingu	7
1.4. Subjekty whistleblowingu	10
1.5. Dualita oznamovacích kanálov	11
1.5.1. Interný whistleblowing	12
1.5.2. Externý whistleblowing	13
2. Ochrana oznamovateľov na medzinárodnej a európskej úrovni.....	16
2.1. Organizácia spojených národov	16
2.2. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj.....	18
2.3. Rada Európy	20
2.3.1. Opatrenia Rady Európy na ochranu oznamovateľov	20
2.3.2. Ochrana oznamovateľov v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva	22
Guja proti Moldavsku	23
Heinisch proti Nemecku	25
2.4. Európska únia	26
2.4.1. Smernica o ochrane oznamovateľov	26
2.4.2. Iné právne predpisy dotýkajúce sa ochrany oznamovateľov	29
2.5. Iné medzinárodné prostriedky	30
3. Ochrana oznamovateľov v Českej republike naprieč právnym poriadkom a pokusy o prijatie zvláštného zákona	33
3.1. Ochrana oznamovateľov na ústavnej úrovni.....	33

3.2. Ochrana oznamovateľov naprieč právnym poriadkom	34
3.3. Historický exkurz - neúspešné návrhy zákonov o ochrane oznamovateľov	37
3.3.1. Prvý návrh z roku 2012	37
3.3.2. Druhý návrh z roku 2013	39
3.3.3. Tretí návrh z roku 2016.....	40
3.3.4. Štvrtý návrh z roku 2017.....	42
3.3.5. Piaty návrh z roku 2018	43
3.3.6. Šiesty návrh z roku 2020.....	45
3.3.7. Siedmy návrh z roku 2020	48
4. Súčasná právna úprava v zákone o ochrane oznamovateľov č. 171/2023 Sb.....	51
4.1. Oznamovateľ ako osoba podávajúca oznámenie o možnom protiprávnom konaní a jeho ochrana (§ 2).....	52
4.1.1. Oznamovateľ ako fyzická osoba (§ 2 odst. 2, 3 a 4).....	52
4.1.2. Pojem oznámenie a jeho náležitosti (§ 2 odst. 1).....	53
Anonymné oznámenie	57
4.1.3. Ochrana oznamovateľa a ďalších osôb pred odvetnými opatreniami a ďalšími právnymi dôsledkami (§§ 3 až 6).....	59
4.2. Možnosti oznamovateľa pri podávaní oznámenia (§ 7).....	65
4.2.1. Oznámenie prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému (§§ 8 až 12).....	66
Zavedenie vnútorného oznamovacieho systému povinnými subjektmi (§ 8).....	68
Povinnosti povinného subjektu súvisiace so zavedením vnútorného oznamovacieho systému (§ 9 a § 10, §§ 19 až 21).....	72
Činnosť príslušnej osoby a jej postup po podaní oznámenia (§ 11 a § 12).....	80
4.2.2. Oznámenie Ministerstvu spravodlivosti ČR (§§ 13 až 18).....	85
Pôsobnosť Ministerstva spravodlivosti ČR (§ 13 a § 14).....	86

Prijímanie a posudzovanie oznámení Ministerstvom spravodlivosti ČR (§§ 16 až 18)	88
4.2.3. Uverejnenie oznámenia ako prostriedok <i>ultima ratio</i> (§ 7 odst. 1 písm. c))	92
Nečinnosť osoby, ktorá oznámenie prijala (§ 7 odst. 1, písm. c), bod 1.)	93
Bezprostredné ohrozenie zákonom zvlášť chránených záujmov (§ 7 odst. 1, písm. c), bod 2.)	94
Zvýšené riziko odvetných opatrení alebo ohrozenie riadneho prešetrenia oznámenia (§ 7 odst. 1, písm. c), bod 3.)	95
Záver	97
Zoznam používaných skratiek	102
Zoznam použitých zdrojov	105
Monografie a zborníky	105
Príspevky v zborníkoch	106
Články	108
Právne predpisy	109
Judikatúra	111
Ostatné zdroje	111
Názov rigoróznej práce v českom jazyku	118
Abstrakt	118
Kľúčové slová	118
Title of rigorous thesis in English	119
Abstract	119
Keywords	119

*„Neboj sa cesty pravdy
pre nedostatok ľudí, ktorí na nej chodia.“*

– Robert Francis Kennedy

ÚVOD

V dnešnom svete, kde integrita, etické správanie a transparentnosť sú v čoraz väčšej miere uvádzané ako základné piliere našej spoločnosti, hrá ochrana oznamovateľov, niekedy tiež označovaná ako whistleblowing, čoraz významnejšiu úlohu. Oznamovanie protiprávneho a neetického konania sa stalo jedným z kľúčových mechanizmov na ochranu integrity súkromných i verejných inštitúcií a organizácií. Aj keď oznamovatelia odhaľujú a poukazujú na korupciu, zneužívanie moci či iné nekalé praktiky, ktoré ohrozujú stabilitu spoločnosti, ich úloha ostáva často nepovšimnutá a mnohokrát sa im nedostáva dostatočnej ochrany. Postupne sa ale situácia mení k lepšiemu a jednotlivé štáty, neraz pod vplyvom medzinárodnoprávných záväzkov, prijímajú právne predpisy majúce za cieľ chrániť osoby, ktoré sa rozhodli o nekalých praktikách hovoriť. Aj preto sa kedysi málo známe anglické pojmy whistleblowing a whistleblower v čoraz väčšej miere dostávajú do povedomia nie len právnej obci, ale aj verejnosti.

Predložená práca o ochrane oznamovateľov sa skladá zo štyroch kapitol, následne spracovaných v podkapitolách, oddieloch a pododdieloch. Súčasťou práce sú tabuľky a grafy pre lepšie porozumenie danej problematiky.

Prvá kapitola sa zaoberá teoretickými aspektmi ochrany oznamovateľov. Vysvetľuje pojem whistleblowing, sleduje jeho historický vývoj a uvádza viacero definícií. Okrem toho identifikuje hlavné charakteristiky whistleblowingu a subjekty, ktoré s ním súvisia, so zvláštnym zreteľom na osobu oznamovateľa. Záver prvej kapitoly analyzuje oznamovacie kanály a porovnáva interný a externý whistleblowing, s dôrazom na ich základné prvky, ako aj možné výhody a nevýhody.

Druhá kapitola približuje medzinárodné a európske aspekty ochrany oznamovateľov. V tejto časti autor popisuje jednotlivé dokumenty, ktoré boli prijaté medzinárodnými organizáciami, ako sú Organizácia spojených národov, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj a Rada Európy. Zameriava sa tiež na kľúčové rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý sa opakovanne zaoberal problematikou whistleblowingu vo svojej rozhodovacej činnosti. Špecifická pozornosť je venovaná Európskej únii a jej smernici o ochrane oznamovateľov, ktorá predstavuje významný krok v harmonizácii právnych úprav v rámci celej Európskej únie. Cieľom

tejto kapitoly je poskytnúť analýzu súčasného stavu ochrany oznamovateľov na medzinárodnej a európskej úrovni a poskytnúť dôležitý kontext pre lepšie pochopenie právneho rámca v Českej republike.

Tretia kapitola sa zaoberá ochranou oznamovateľov v rámci právneho systému Českej republiky. Analýza sa zameriava na existujúce právne predpisy, ktoré sa týkajú ochrany oznamovateľov na rôznych úrovniach právneho systému, vrátane ústavnej, pracovnej, správnej a trestnej oblasti. Táto kapitola sa tiež venuje jednotlivým pokusom o prijatie zákona o ochrane oznamovateľov v minulosti a popisuje základné aspekty daných legislatívnych zámerov. Účelom tejto časti práce je poskytnúť základný prehľad o stave právnej ochrany oznamovateľov v Českej republike pred prijatím dnes platného a účinného zákona.

Štvrtá kapitola, ktorá je ťažiskom rigorózneho práce, poskytuje podrobný pohľad na súčasný stav ochrany oznamovateľov v Českej republike. Bližšie analyzuje zákon o ochrane oznamovateľov prijatý v roku 2023, ktorý predstavuje dôležitý krok v snahe posilniť postavenie, práva a ochranu oznamovateľov v rámci krajiny. Kapitola sa zaoberá rozborom kľúčových ustanovení tohto zákona a detailne analyzuje základné pojmy ako oznamovateľ, oznámenie či odvetné opatrenie. Zároveň sa zameriava na jednotlivé možnosti oznamovateľa pri podávaní oznámenia, a to na oznámenie prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému, prostredníctvom externého oznamovacieho systému a oznámenie uverejnením. Každá z týchto možností má svoje špecifiká, ktoré sú podrobne analyzované, s cieľom poskytnúť komplexné porozumenie ich funkcionality v praxi.

Cieľom rigorózneho práce je analyzovať existujúci právny rámec ochrany oznamovateľov v Českej republike a posúdiť jeho účinnosť a dôsledky na ochranu týchto dôležitých aktérov spoločnosti. Práca sa pokúsi identifikovať problematické momenty právnej úpravy, ako aj príležitosti na vylepšenie nového zákona na ochranu oznamovateľov.

1. POJEM WHISTLEBLOWING A HISTÓRIA TOHTO POJMU

Whistleblowing je dnes často považovaný za ústredný fenomén demokracie, umožňujúci či nápomáhajúci bojovať s celospoločenskými problémami ako sú korupcia či zneužívanie moci. Oznamovatelia upozorňujúci na porušovanie pravidiel sú vnímaní ako symbol občianskej neposlušnosti či hrdinovia konajúci pre vyššie dobro. Pojem whistleblowing je však v česko-slovenskom prostredí pojmom relatívne novým, preto ak ho chceme zadefinovať, musíme sa pozrieť na jeho históriu a pôvod, a to aj z dôvodu, že jeho doslovný preklad neexistuje.

1.1. Pojem whistleblowing a jeho počiatky

Pojem whistleblowing, dnes zasadený prevažne do právneho kontextu, pochádza z anglického jazyka. Hoci je presná etymológia tohto termínu neznáma, svoj pôvod pravdepodobne nachádza v dvoch samostatných, ale súvisiacich činnostiach, pri ktorých sa pískalo na píšťalku, čo je aj doslovný preklad slovného spojenia „to blow the whistle.“ Prvou zo spomínaných činností bola koncom devätnásteho storočia prax britskej polície, keď neozbrojení policajti pískali na píšťalky, aby upozornili občanov porušujúcich pravidlá (napríklad zlodejov či vreckárov) na hrozbu ich zatknutia.¹ Druhou činnosťou bol postup rozhodcov športových akcií, ktorí pískajúci na píšťalky upozorňovali na porušenie pravidiel na ihrisku.² Tieto činnosti viedli k súčasnému metaforickému použitiu pojmu whistleblowing – dnes sa za whistleblowera označuje osoba, ktorá ostatných upozorňuje na nevhodné (či protiprávne) správanie v spoločnosti.

¹ BRANCH, Taylor. *Courage Without Esteem: Profiles In Whistle-Blowing*. In: JOHNSON, Roberta Ann. *Whistleblowing: When It Works And Why*. Boulder: L. Rienner Publishers, 2003, s. 4. ISBN 978-1-58826-114-4.

² HOFFMAN, Michael W. a Robert E. McNULTY. *A Business Ethics Theory of Whistleblowing: Responding to the \$1 Trillion*. In: ARSZULOWICZ, Marek a Wojciech GASPARSKI. *Whistleblowing: In Defense of Proper Action*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2010, s. 46. ISBN 978-1-4128-1120-0.

Oznamovatelia, rovnako ako aj policajti a rozhodci, slúžia ako strážcovia férovosti, ktorí sa, bijúc na poplach, usilujú o súlad správania ostatných so stanovenými pravidlami.

Pojem whistleblowing teda vznikol významovým posunom, preto je veľmi obtiažne ho parafrázovať či dokonca ho doslovne preložiť do slovenského alebo českého jazyka. Pri jeho definovaní je veľmi dôležité brať do úvahy morálne a politické ideály odôvodňujúce koncept whistleblowingu, podstatou ktorého je zverejnenie informácií o porušeníach zákona poškodzujúcich verejný záujem spoločnosti.³ Na tomto mieste považujeme za nevyhnutné upozorniť na rozlišovanie medzi whistleblowerom a donášačom. Zatiaľ čo u donášača vyššie spomínané morálne a politické ideály absentujú, činy whistleblowerov ospravedlňujú morálne dôvody.

Prvé použitie pojmu whistleblowing v dnes zaužívanom kontexte sa pripisuje Ralphovi Naderovi, známemu americkému environmentálnemu aktivistovi, ktorý sa svojou činnosťou preslávil v päťdesiatych rokoch minulého storočia. Nader definoval whistleblowing ako „*konanie muža alebo ženy, ktorí v presvedčení, že verejný záujem má prednosť pred záujmom organizácie, pre ktorú pracujú, upozornia na jej zapletenie v úplatkárskech, nezákonných, podvodných či iných škodlivých činnostiach.*“⁴ Hoci sa pojem whistleblowing objavil až v päťdesiatych rokoch, postavenie sa proti nekalým praktikám vo vnútri organizácie či spoločnosti má ďaleko hlbšiu históriu. Niektorí tvrdia, že za prvého amerického whistleblowera by mal byť považovaný Thomas Paine⁵ vzhľadom na skutočnosť, že on sám neváhal zverejniť tajné dokumenty, ktoré dokazovali, že Silas Deane, americký kongresman, bol vo Francúzsku zapletený v obchode so zbraňami, v dôsledku čoho bol Paine odvolaný z funkcie.⁶ Pojem

³ SANTORO, Daniele a Manohar KUMAR. *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2018, s. 10. ISBN 978-3-319-90721-5.

⁴ NADER, Ralph, Peter J. PETKAS, a Kate BLACKWELL. *Whistle Blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*. New York: Grossman Publishers, 1972, s. VII. ISBN 978-0-670-76225-5.

⁵ Thomas Paine (1737 – 1809) bol anglicko-americký politik, filozof a spisovateľ, ktorý sa svojím dielom zaslúžil o vznik Spojených štátov amerických.

⁶ SANTORO, Daniele a Manohar KUMAR. *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2018, s. 12. ISBN 978-3-319-90721-5.

whistleblowing sa v Spojených štátoch amerických a vo svete začal používať vo väčšej miere až v druhej polovici dvadsiateho storočia, keď na viaceré aféry, napr. aféra Watergate⁷, upozornili práve whistlebloweri.

V Českej republike sa pojem whistleblowing udomácnil hlavne vďaka organizácii Transparency International, ktorá v roku 2009 realizovala projekt, výsledkom ktorého bola publikácia „Whistleblowing a ochrana oznamovateľov v Českej republike“,⁸ čím Transparency International prispela k zvýšeniu povedomia o problematike whistleblowingu.

1.2. Definície pojmu whistleblowing

Definovať pojem whistleblowing nie je vôbec jednoduché, hoci dnes môžeme v médiách naraziť na tento termín čoraz častejšie. Definície tohto pojmu sa líšia v závislosti od toho, čo všetko autor podeň zahŕňa a každá vykazuje určité špecifiká. Jediná všeobecná definícia neexistuje, preto je vhodné pozrieť sa na viacero z nich.

Autorkami jednej z najznámejších definícií sú Miceli a Near, ktoré whistleblowing vymedzili ako „*akt člena inštitúcie (bývalého alebo súčasného), ktorým oznamuje protiprávne, nemorálne alebo nelegitímne praktiky svojho zamestnávateľa iným osobám alebo inštitúciám, ktoré by mohli byť oprávnené zakročiť.*“⁹ Táto stručná a celkom reštriktívna definícia predpokladá minulý alebo súčasný zamestnanecký pomer medzi osobou oznamovateľa a inštitúciou. Existujú však aj definície širšie, ktoré

⁷ Aféra Watergate vypukla 17. júna 1972, keď v kanceláriách Demokratickej strany v komplexe Watergate pristihla polícia päť mužov, ktorí chceli fotografovať dokumenty a spustiť odpočúvacie zariadenie. Neskôr miestne médiá poukázali na prepojenie na Biely dom, v dôsledku čoho boli aj štátne orgány prinútené zaoberať sa touto kauzou. Vyšetovanie nakoniec ukázalo, že počas funkčného obdobia prezidenta Nixona dochádzalo k rôznym nezákonným činnostiam (napr. k sledovaniu politických súperov či k diskreditácii protivníkov), v dôsledku čoho 8. augusta 1972 Nixon rezignoval.

⁸ *Whistleblowing a ochrana oznamovateľů v České republice* [online]. Copyright © 2009 Transparency International – Česká republika [cit. 13.09.2023]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf

⁹ MICELI, Maria P. a Janet Pollex NEAR. Characteristics of Organizational Climate and Perceived Wrondoing Associated with Whistle-Blowing Decisions. *Personnel Psychology*. 1985, č. 38 (3), s. 525.

nám umožňujú pod whistleblowing subsumovať väčšie množstvo oznámení a nelimitujú sa len na osoby zamestnancov.

Podrobnejšiu definíciu poskytuje Jubb, ktorý pod termínom whistleblowing rozumie „*úmyselný dobrovoľný akt, ktorým osoba, majúca (dnes alebo v minulosti) oprávnený prístup k údajom alebo informáciám inštitúcie, verejne oznámi podstatné nezákonnosti alebo iné protiprávne konania, či už skutočné, domnelé alebo očakávané a z ktorých obviňuje inštitúciu majúcu nad týmito nezákonnosťami kontrolu, a to voči externému subjektu, ktorý má možnosť danú nezákonnosť napraviť.*“¹⁰ Jubb zdôrazňuje, že akt oznámenia je síce úmyselný, ale zásadne nepovinný akt uskutočnený oznamovateľom slobodne, nie pod nátlakom. V širšom pojatí vníma toto oznámenie ako odpoveď na etickú dilemu, ktorou sa whistleblower snaží zachovať si svoju osobnú integritu.¹¹ Jubb teda vníma aj morálny aspekt whistleblowingu a vyzdvihuje odvahu oznamovateľov verejne sa ozvať. Táto definícia ale nepredpokladá oznámenie nezákonnosti dovnútra dotknutej inštitúcie (tzv. interné oznámenie), preto ide o definíciu reštriktívnu.

Santoro a Kumar považujú za potrebné definovať whistleblowing extenzívne a zároveň sa domnievajú, že je nevyhnutné vymedziť správne použitie tohto konceptu. Preto whistleblowing popisujú ako „*akt oznamovateľa majúceho prístup k dôverným alebo utajovaným informáciám patriacich súkromnej alebo verejnej inštitúcii, ktorým verejne oznámi súčasné alebo minulé protiprávne konanie alebo zneužitie štátnej moci bezprostredne alebo potenciálne ohrozujúce verejný záujem.*“¹² Pod túto definíciu môžeme zahrnúť oznamovanie informácií získaných ako v súkromnej sfére, tak aj v sfére verejnej. Zároveň pod ňu môžeme subsumovať oznámenia interné (dovnútra spoločnosti) ako aj externé (voči iným orgánom). Navyše, táto definícia nepredpokladá existenciu zamestnaneckého vzťahu medzi oznamovateľou a inštitúciou, v ktorej by malo dôjsť k protiprávnemu konaniu.

¹⁰ JUBB, Peter B. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics*. 1999, č. 21(1), s. 78.

¹¹ Ibidem, s. 82.

¹² SANTORO, Daniele a Manohar KUMAR. *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2018, s. 38. ISBN 978-3-319-90721-5.

1.3. Hlavné charakteristiky whistleblowingu

Na posúdenie toho, či dané správanie môžeme označiť ako prípad whistleblowingu alebo nie, môžeme v súlade s definíciou Santora a Kumara aplikovať nasledujúcich päť kľúčových aspektov.¹³ Tieto hľadiská nám umožňujú detailne analyzovať situácie a odhaliť, či sa jedná o prípady whistleblowingu alebo nie.

1. *Akt verejného oznámenia.* Whistleblowing je dôležité vymedziť ako akt, nie ako prax či procedúru. Oznamovateľ za tento akt nesie plnú zodpovednosť a znáša všetky následky vyplývajúce z tohto činu. Ako už bolo vyššie uvedené, ide o akt úmyselný a dobrovoľný, ktorý oznamovateľ činí z vlastnej vôle. Akt verejného oznámenia môže byť učený interne alebo externe.¹⁴ Podstatou interného whistleblowingu je podanie oznámenia v rámci samotnej dotknutej organizácie prostredníctvom zavedených kanálov. K tomu určená osoba alebo orgán dané oznámenia prijíma a zaoberá sa nimi. Externý whistleblowing naopak predpokladá zverejňovanie informácií mimo dotknutú inštitúciu. Oznamovateľ informácie posúva verejnosti, médiám alebo k tomu príslušným orgánom, ktoré sú zodpovedné za vyšetrowanie protiprávných konaní. Zdelenie informácií verejnosti však musí byť prostriedkom *ultima ratio*, a to v situácii, keď už oznamovateľ buď vyčerpal všetky alternatívne kanály určené na oznamovanie protiprávných konaní, alebo ich dôvodne považuje za neefektívne a skorumpované.¹⁵
2. *Osoba oznamovateľa.* Oznamovateľ alebo whistleblower je osobou, ktorá má prístup k informáciám o protiprávnom konaní a rozhodne sa naň upozorniť ďalšie osoby alebo orgány. Podľa Transparency International je oznamovateľom „bývalý alebo súčasný zamestnanec, ktorý je na pracovisku

¹³ SANTORO, Daniele a Manohar KUMAR. *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2018, s. 38-44. ISBN 978-3-319-90721-5.

¹⁴ CHIASSON, Michael, Gene H. JOHNSON a J. Ralph BYINGTON. Blowing the whistle: Accountants in industry. *CPA Journal*. 1995, č. 65(2), s. 24.

¹⁵ BOOT, Eric R. *The Ethics of Whistleblowing*. New York: Routledge, 2019, s. 6. ISBN 978-0-429-43900-1.

*svedkom vážnych nelegitímnych, neetických alebo nezákonných praktík, uskutočňovaných so súhlasom jeho nadriadených a informuje o nich osoby alebo inštitúcie, ktoré môžu zjednať nápravu.*¹⁶ Táto definícia je zásadne reštriktívna, keďže obmedzuje osobu oznamovateľa na zamestnanca (či už bývalého alebo súčasného). V skutočnosti môže byť oznamovateľom okrem zamestnanca aj zákazník, dodávateľ či akcionár spoločnosti, ktorý sa o protiprávnom konaní dozvedel inde ako na pracovisku a ktorý si uvedomuje závažnosť situácie, preto sa rozhodne zverejniť informácie, ktoré sa iní snažia utajiť. V súlade s dnešným vnímaním oznamovateľov sa presnejšia javí všeobecnejšia definícia, ktorú podáva De Maria: *„Oznamovateľom je znepokojený občan, čiastočne alebo prevažne motivovaný predstavami verejného záujmu, ktorý zo svojej vlastnej slobodnej vôle iniciuje otvorené odhalenie závažného protiprávneho konania priamo vnímaného v určitej pracovnej roli osobe alebo inštitúcii oprávnenej prešetriť oznámenie a umožniť nápravu daného protiprávneho konania.*¹⁷ Takto znepokojený občan má vôľu oznámiť protiprávne konanie dúfajúc, že za verejné oznámenie nebude penalizovaný. Toto rozhodnutie však nemusí byť vôbec jednoduché, keďže oznamovateľ zvyčajne čelí vnútornej etickej dileme, pri ktorej si musí vybrať medzi hodnotami osobnými a hodnotami spoločnosti.¹⁸ Zároveň, na rozhodnutie tejto osoby nepochybne vplýva aj kultúrno-historické pozadie štátu. Zatiaľ čo v jednom štáte môže byť oznamovateľ vnímaný ako hrdina, a teda poctivý, zásadový a výnimočný človek, v inom prostredí a v inom štáte sa jeho občania môžu na oznamovateľov pozeráť s dešpektom ako na donášačov či udavačov,

¹⁶ *Whistleblowing a ochrana oznamovateľů v České republice* [online]. Copyright © 2009 Transparency International – Česká republika [cit. 13.09.2023]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf

¹⁷ DE MARIA, William. Quarantining Dissent: The Queensland Public Sector Ethics Movement. *Australian Journal of Public Administration*. 1995, č. 54(4), s. 473.

¹⁸ SANTORO, Daniele a Manohar KUMAR. *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2018, s. 40. ISBN 978-3-319-90721-5.

nevnímajúc celospoločenský prínos konania whistleblowera.¹⁹ Môžeme teda uzavrieť, že k oznámeniu pristúpi whistleblower vtedy, keď sám po zvážení okolností prípadu dospeje k záveru, že lojalita voči dotknutej spoločnosti nie je dostatočným dôvodom na jeho mlčanie a iná možnosť než zverejnenie informácií o protiprávnom konaní neexistuje.²⁰ Týmto rozhodnutím sa whistleblower snaží napraviť nežiaduci stav pre dobro celej spoločnosti, často riskujúc prípadné postihy, ktoré mu za tento akt hrozia.

3. *Predmet oznámenia – oznámenie dôverných alebo utajovaných informácií.* Podstatou verejného oznámenia je oznámenie takých informácií, ku ktorým nemá bežná osoba prístup a ktorých vyzradenie nie je zásadne povolené. Ide teda o informácie, u ktorých existuje legitímny dôvod na ich zvláštny režim ochrany. Dôvody ochrany môžu byť rôzne; môže ísť napríklad o ochranu osobných údajov, obchodného tajomstva, konkurečnej výhody, štátnych záujmov, ako aj etických faktorov.
4. *Obsah zverejnenia.* Zverejnená informácia sa všeobecne týka protiprávneho správania postihovaného zákonom. Nemusí ísť nutne o porušenie noriem trestného práva, keďže protiprávnym konaním môže byť aj konanie porušujúce verejný poriadok alebo dobré mravy, čo sú pojmy občianskoprávne, alebo konanie naplňajúce znaky priestupku. Môže ísť napríklad o oznámenie o korupcii (podplatenie či prijatie úplatku), o podvodoch či o porušení ochrany osobných údajov.
5. *Verejný záujem.* Whistleblower zásadne verejne oznamuje dôverné alebo utajované informácie, na ktoré sa vzťahuje povinnosť mlčanlivosti. Oznamovateľ však v odôvodnených prípadoch môže túto povinnosť porušiť, a to vtedy, ak zverejnená informácia slúži verejnému záujmu. Verejný záujem je často používaný termín, má však aj svoje úskalía. Najväčším problémom je neexistujúca zhoda na tom, čo v skutočnosti verejným

¹⁹ *Whistleblowing a ochrana oznamovateľů v České republice* [online]. Copyright © 2009 Transparency International – Česká republika [cit. 13.09.2023]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf

²⁰ JUBB, Peter B. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics*. 1999, č. 21(1), s. 81.

záujmom je.²¹ Navyše, verejný záujem býva niekedy považovaný za ekvivalent spoločného záujmu, národného záujmu či verejného dobra,²² čo robí tento pojem ešte nejasnejším. Definícií verejného záujmu je viacero, keďže ide o neurčitý právny pojem. Jednu definíciu poskytuje Boot, ktorý tvrdí, že verejný záujem je súčtom individuálnych záujmov jednotlivých členov verejnosti.²³ V prípade whistleblowingu je podstatné to, že verejné oznámenie dôverných alebo utajovaných informácií prichádza do úvahy len vtedy, ak nedovolené vyzradenie týchto informácií slúži lepšie verejnému záujmu ako opak, a teda zachovávanie tajomstva.²⁴ Žiaľ, v reálnom živote nemusí byť jednotlivcovi na prvý pohľad zrejmé, čo slúži verejnému záujmu a čo nie, čím vzniká problém, keďže potenciálni oznamovatelia sa môžu obávať, že ich verejné oznámenie nebude považované za oprávnené, a to ich môže viesť k rozhodnutiu mlčať. Mlčaním sa whistleblower zároveň chráni pred prípadným opovrnutím a inými následkami či postihmi, ktoré neraz odrádzajú potenciálnych oznamovateľov od aktu oznámenia.

1.4. Subjekty whistleblowingu

Verejné oznámenie o protiprávnom konaní má dopad nie len na život whistleblowera či fungovanie dotknutej inštitúcie, proti ktorej oznámenie smeruje. Whistleblowing ovplyvňuje aj spoločnosť ako celok, preto Rubinstein rozlišuje tri subjekty whistleblowingu: oznamovateľ, zamestnávateľ a spoločnosť.²⁵

²¹ SANTORO, Daniele a Manohar KUMAR. *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2018, s. 44. ISBN 978-3-319-90721-5.

²² BOOT, Eric R. *The Ethics of Whistleblowing*. New York: Routledge, 2019, s. 26. ISBN 978-0-429-43900-1.

²³ Ibidem, s. 26.

²⁴ Ibidem, s. 36.

²⁵ RUBINSTEIN, Kevin. Internal Whistleblowing and Sarbanes-Oxley Section 806: Balancing the Interests of Employee and Employer. *New York Law School Law Review*. 2007, č. 52(4), s. 641.

Na osobu oznamovateľa sme sa v dostatočnej miere zamerali už v predošlej podkapitole, preto len uzavrieme, že oznamovateľom môže byť nie len zamestnanec, ale aj zákazník, dodávateľ, akcionár spoločnosti a ktokoľvek, kto sa o protiprávnom či neetickom konaní dozvie a má záujem ho ohlásiť.

Aj keď Rubinstein spomína ako druhý subjekt zamestnávateľa, vychádzajúc z extenzívneho výkladu pojmu oznamovateľa je vhodnejšie hovoriť o dotknutej inštitúcii alebo spoločnosti, proti ktorej oznámenie smeruje. Dotknuté inštitúcie, podporujúc otvorenú firemnú kultúru a transparentnosť ich fungovania, vytvárajú vnútorné oznamovacie kanály, ktoré slúžia na prijímanie podnetov od zamestnancov a ďalších osôb. Vo vybraných štátoch tak niektoré spoločnosti činia dobrovoľne, súc motivované túžbou zabrániť preniknutiu negatívnych informácií na verejnosť, inde zase v dôsledku existencie zákonnej povinnosti.

Oznamovatelia protiprávnej činnosti sa vyskytujú nie len v sfére verejnej, ale aj v súkromnej, preto majú na fungovanie demokratickej spoločnosti zásadný vplyv z viacerých dôvodov. Po prvé, činnosťou whistleblowerov sa zvyšuje transparentnosť v organizáciách a inštitúciách, čím sa zabezpečuje, že tí, ktorí sú vo funkciách, budú za svoje prípadné protiprávne konanie zodpovední. Po druhé, whistleblowing má aj preventívny účinok, keďže verejné oznámenie môže zabrániť vzniku ďalších škôd a ujm jednotlivcom či skupinám osôb. Oznamovatelia zároveň svojím konaním podporujú dodržiavanie zákonov a iných právnych predpisov. V neposlednom rade whistlebloweri vysielajú signál, že neetické správanie nemôže byť tolerované, čím pôsobia pozitívne aj na iné osoby, ktoré môžu prehodnotiť svoje životné hodnoty. Výsledkom môže byť etickejšia a zodpovednejšia spoločnosť postavená na pilieroch morálky a práva.

1.5. Dualita oznamovacích kanálov

Oznamovanie protiprávnej činnosti sa zásadne môže diať dvojitým spôsobom. Vzhľadom na častú dualitu oznamovacích kanálov môžu whistlebloweri nahlásiť protiprávne konanie buď interne, a teda osobe alebo osobám v rámci dotknutej spoločnosti alebo inštitúcie, alebo externe, a to osobe alebo orgánu, v ktorého právomoci je zasiahnuť a dosiahnuť nápravu protiprávneho konania dostupnými

nástrojmi. Základný rozdiel teda leží v osobách alebo orgánoch zahrnutých do procesu oznámenia.

1.5.1. Interný whistleblowing

Za interný whistleblowing považujeme situáciu, keď oznamovateľ nahlasuje protiprávne alebo neetické konanie v rámci vnútorných štruktúr, ktoré si vytvorili samotná súkromná spoločnosť alebo verejný orgán. V tomto prípade sa whistleblower obracia na určeného kolegu, nadriadeného zamestnanca alebo špecializovaný orgán, a to prostredníctvom stanoveného komunikačného kanálu, ktorým môže byť špeciálna e-mailová adresa, telefónna linka, poštová schránka alebo internetový formulár.

Obchodné spoločnosti hlásiace sa k zásadám transparentnosti často proaktívne vytvárajú interné pravidlá pre whistleblowing a mechanizmy s nimi spojené s cieľom minimalizovať či eliminovať prípadné negatívne dopady protiprávneho konania na spoločnosť v maximálnej možnej miere. Spoločnosti tak činia z rôznych dôvodov. Ich motiváciou môže byť včasná identifikácia chybného konania vo vnútri obchodnej korporácie, úradu alebo organizácie, následná eliminácia tohto konania a odstránenie prípadných škodlivých následkov, s cieľom zamedziť spáchaniu trestného činu, za ktorý by mohla byť spoločnosť trestne zodpovedná. Na druhej strane, cieľom spoločnosti nemusí byť len zábranie vzniku trestnej zodpovednosti, keďže korporácie sa môžu rovnako usilovať o predchádzanie vzniku civilnej zodpovednosti (a s tým súvisiacim povinnostiam nahradiť spôsobenú škodu či nemajetkovú ujmu) či správnej zodpovednosti.²⁶ Všeobecne povedané, entity súkromného či verejného práva si kladú za cieľ eliminovať ich vlastnú zodpovednosť, a to implementáciou konkrétnych compliance programov,²⁷ ktoré majú potenciál byť efektívnym nástrojom pre riadenie rizík súvisiacich s nezákonným či neetickým konaním jednotlivcov.

²⁶ MUZIKÁŘ, Karel. Nastavení interních pravidel obchodních korporací coby zaměstnavatelů v souvislosti s problematikou whistleblowingu. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 76. ISBN 978-80-7478-393-7.

²⁷ Cieľom existencie compliance programov je umožniť spoločnostiam a organizáciám zabezpečiť, že ich činnosť je v súlade so všetkými relevantnými právnymi a inými predpismi, ako aj s etickými štandardmi. Ak je compliance program v spoločnosti správne nastavený, spoločnosť takto získava relatívne

Opakom dobrovoľného zavedenia vnútorného oznamovacieho kanálu je jeho implementácia v dôsledku existencie zákona alebo iného záväzného právneho predpisu, ktorý ukladá zamestnávateľom povinnosť zaviesť takýto systém. Dnes je to bežnou praxou viacerých štátov, ktoré sa takto snažia chrániť oznamovateľov pred odvetnými opatreniami za nahlásenie protiprávneho konania.

Po nahlásení protiprávneho alebo neetického konania oznamovateľom je zásadné, aby spoločnosť brala toto oznámenie vážne, aby ho náležite prešetrila, a to objektívne, dostatočne rýchle a dôverne, eventuálne aby v prípade zistenia pochybení zjednala nápravu. Dostatočná komunikácia a informovanosť naprieč spoločnosťou sú nosným pilierom fungovania vnútorného oznamovacieho kanálu, preto je nevyhnutné, aby spoločnosti transparentne informovali o zavedených nástrojoch určených na nahlasovanie protiprávnych konaní, o prijatých podnetoch, výsledkoch šetrenia či o riešeniach, samozrejme v medziach dôvernosti, ktorá je kľúčová. Zároveň je dôležité, aby bol oznamovateľ chránený pred odvetnými opatreniami. Zamestnávateľ musí zaistiť, aby whistleblower nebol vystavený zastrašovaniu a aby neboli voči nemu prijaté žiadne represálie.

V prípade, že vo vnútri spoločnosti vnútorný oznamovací kanál neexistuje alebo ak síce takýto kanál existuje, no oznamovateľ má pochybnosti, či jeho oznámenie bude náležite prešetrené, môže whistleblower dané protiprávne konanie nahlásiť externe. Oznamovateľ má často slobodu vo výbere a je len na ňom, ktorý kanál využije.

1.5.2. Externý whistleblowing

Ak sa oznamovateľ obracia na správne orgány, ktoré majú právomoci na dosiahnutie nápravy protiprávneho konania (napr. orgány činné v trestnom konaní),

jednoduchú kontrolu nad stavom dodržiavania záväzných právnych a iných pravidiel a predpisov. Vid'. SCHENKOVÁ, Kateřina, Jan, LASÁK a kol. *Compliance v podnikové praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 9. ISBN 978-80-7400-668-5.

alebo na mimovládne orgány, médiá či iné subjekty stojace mimo štruktúry organizácie, ide o externý whistleblowing.

Uprednostňovanie jednej alebo druhej formy oznamovania protiprávneho konania býva predmetom skúmania akademikmi. Ethics Research Center („ERC“), najstaršia americká nezisková organizácia zaoberajúca sa výskumom etických štandardov v súkromných aj verejných inštitúciách, uskutočnila v roku 2013 rozsiahly výskum, porovnávajúci okrem iného aj interný a externý whistleblowing.²⁸ Záverom výskumu bolo, že v spoločnostiach s menej efektívnymi etickými a compliance programami zameranými na podporu etického správania majú zamestnanci tendenciu nahlasovať protiprávne konania skôr externe, zatiaľ čo v spoločnostiach so silnou kultúrou a efektívnymi programami je to opačne.²⁹ Výskum ukázal, že kvalitné etické a compliance programy podporujú vznik silnej etickej kultúry v spoločnosti. Preto by sa mali organizácie neustále snažiť zlepšovať ich účinnosť, aby tak motivovali svojich zamestnancov k zodpovednému konaniu v ich každodenných úlohách.

Interný aj externý whistleblowing má svoje vlastné charakteristiky, výhody a nevýhody. Základný prehľad výhod a nevýhod interného a externého oznamovania poskytuje Schenková a Lasák:³⁰

²⁸ *Increasing Employee Reporting Free From Retaliation: Insights From The National Business Ethics Survey 2013* [online]. Copyright © Ethics Research Center [cit. 10.10.2023]. Dostupné z: <https://www.ethics.org/wp-content/uploads/2015-ECI-NBES-Increasing-Employee-Reporting-Free-From-Retaliation.pdf>

²⁹ Výskum ERC ukázal zaujímavé čísla. V spoločnostiach s najefektívnejšími etickými a compliance programami až 97 % zamestnancov využilo nástroje interného whistleblowingu. Naopak, v spoločnostiach, kde etické a compliance programy nepôsobili na zamestnancov efektívne, sa až 46 % zamestnancov uchýlilo k externým nástrojom whistleblowingu. Zároveň percento nahlásených protiprávnych konaní v spoločnostiach s úspešnými programami je ďaleko vyššie (až 84 %) než v spoločnostiach, ktoré žiadne takéto programy buď nemajú, alebo sú neefektívne (len 33 % protiprávnych konaní bolo nahlásených). Ukazuje sa, že v spoločnostiach s nízkou firemnou kultúrou a slabými etickými a compliance programami majú zamestnanci väčšiu tendenciu ostať ticho a protiprávne konanie ignorovať.

³⁰ SCHENKOVÁ, Kateřina, Jan LASÁK a kol. *Compliance v podnikové praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 60. ISBN 978-80-7400-668-5.

Tabuľka č. 1: Porovnanie výhod a nevýhod interného a externého whistleblowingu

Forma prijatia oznámenia	Výhody	Nevýhody
Interný whistleblowing	<ul style="list-style-type: none"> - možnosť rýchlejšej reakcie - lepšia znalosť interného prostredia a ľahšie posúdenie relevantnosti - nižšie náklady (pokiaľ je pokryté dostatočnou personálnou kapacitou) - v prípade dôveryhodného príjemcu je ľahšie vytvoriť dôveru v systém 	<ul style="list-style-type: none"> - nevyhnutnosť vhodnej a dostatočnej personálnej kapacity - možná nedôvera zamestnancov v nezávislosť a nezaujatosť - obava o dostatočné zaistenie anonymity - nedôvera zamestnancov v objektívne prešetrenie
Externý whistleblowing	<ul style="list-style-type: none"> - vyššia dôvera zamestnancov v nezávislosť, nezaujatosť a anonymitu - profesionalita, objektivita a skúsenosť s prijímaním oznámení 	<ul style="list-style-type: none"> - relatívne vyššie náklady oproti interným zdrojom - možná nedôvera vo vybraného externého poskytovateľa - nutnosť dodatočnej administratívy - nedostatočná znalosť interného prostredia pre posúdenie relevantnosti

Na základe porovnania interného a externého whistleblowingu môžeme vyvodiť, že žiadna forma nie je absolútne lepšia alebo výhodnejšia ako druhá. Je zrejmé, že obe formy majú svoje výhody a obmedzenia v závislosti od konkrétnej situácie a kontextu organizácie.

2. OCHRANA OZNAMOVATEĽOV NA MEDZINÁRODNEJ A EURÓPSKEJ ÚROVNI

Ochrana oznamovateľov na medzinárodnej a európskej úrovni je založená na princípoch transparentnosti, zodpovednosti a zachovávaní ľudských práv a slobôd. Ochrana whistleblowerov je nie len zásadným mechanizmom v boji proti korupcii, protiprávnemu a neetickému správaniu; zároveň aj podporuje existenciu a fungovanie spravodlivejšej a etickejšej spoločnosti. Štáty, medzinárodné spoločnosti ako aj obchodné korporácie, podporujú a povzbudzujú jednotlivcov, aby sa nebáli verejne ohlásiť protiprávne konanie, pomáhajú svojou činnosťou vytvárať kultúru, v ktorej nie je protiprávne konanie tolerované – ale naopak, je odhaľované, vyšetrowané a sankcionované.

Česká republika ako členský štát viacerých významných medzinárodných organizácií je viazaná k ochrane oznamovateľov prostredníctvom prijatých medzinárodných zmluv. Tieto zmluvy odporúčajú alebo niekedy dokonca prikazujú štátom prijať do svojich právnych poriadkov právne normy na ochranu oznamovateľov pred odvetnými opatreniami a inými negatívnymi následkami v súvislosti s učenými oznámeniami. O tom, že ochrana oznamovateľov je žiaduca a potrebná aj na nadnárodnej úrovni, svedčí fakt, že k ochrane oznamovateľov nabáda viacero medzinárodných organizácií, ako napríklad Organizácia spojených národov, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, Rada Európy či Európska únia ako zoskupenie štátov *sui generis*.

2.1. Organizácia spojených národov

Z pohľadu whistleblowingu je pre ochranu oznamovateľov najzásadnejší Dohovor Organizácie spojených národov proti korupcii z roku 2003. Ide o prvý globálny a právne záväzný dokument prijatý na pôde Organizácie spojených národov („OSN“), ktorý má súčasne 189 zmluvných strán. Česká republika svoj podpis

k Dohovoru pripojila už v roku 2005, aj keď ratifikácie sa dočkal až v roku 2013.³¹ Oficiálnym dôvodom pre oneskorenú ratifikáciu Dohovoru bolo odmietanie Českej republiky zaviesť trestnú zodpovednosť právnických osôb, čo sa zmenilo v roku 2011 prijatím zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.³² Cieľom Dohovoru je efektívnejšie presadzovanie opatrení k prevencii a potieraniu korupcie.

Pre ochranu whistleblowerov je kľúčový článok 33 Dohovoru OSN proti korupcii, nazvaný ochrana osôb podávajúcich informácie, ktorý znie: *„Každý štát, zmluvná strana, zváži prijatie vhodných opatrení do svojho vnútroštátneho právneho poriadku s cieľom zabezpečiť ochranu pred akýmkoľvek neodôvodneným zaobchádzaním s každou osobou, ktorá dobromyselne a na základe dôvodného podozrenia oznámi príslušným orgánom akékoľvek skutočnosti týkajúce sa trestných činov podľa tohto dohovoru.“* Aj keď tento článok neukladá zmluvným stranám povinnosť zaistiť ochranu oznamovateľov a má len odporúčací charakter, štáty musia prijatie vhodných opatrení aspoň zvážiť. Zásadné je, že štáty sú povinné zvážiť ochranu v každom prípade, a to nie len vtedy, ak daná osoba vypovedá ako svedok alebo znalec v súdnom konaní, keďže článok 33 hovorí o ochrane akejkoľvek osoby, nech už ide o občana, užívateľa služby, zákazníka, zamestnanca alebo inú osobu. Zároveň Dohovor nešpecifikuje, akú ochranu majú štáty poskytnúť, keďže druh ochrany môže závisieť od rôznych faktorov, ako sú typ oznámenej informácie, pozícia osoby alebo miera ohrozenia osoby kvôli učenému oznámeniu. V princípe Dohovor zmluvným stranám odporúča, aby zvážili odstránenie akýchkoľvek medzier v svojich právnych poriadkoch, ktoré by mohli zbytočne odrádzať osoby od podávania oznámení príslušným orgánom alebo ktoré by vylučovali niektoré osoby spod poskytovanej ochrany.

V rámci OSN začala o lepšie postavenie oznamovateľov usilovať Medzinárodná organizácia práce („MOP“). V roku 2022 MOP organizovala poradu o ochrane

³¹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 105/2013 Sb. m. s. o sjednání Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci

³² Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci [online]. Copyright © 2013 Transparency International ČR [cit. 11.10.2020]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/ceska-republika-pripojila-k-umluve-osn-proti-korupci/>

oznamovateľov vo verejnom sektore, kde sa prediskutovali naliehavé otázky týkajúce sa ochrany whistleblowerov. MOP identifikovala medzery v prostriedkoch ochrany, ako aj ťažkosti, s ktorými sa oznamovatelia často stretávajú. Výsledkom rokovaní bola dohoda, ktorá navrhuje detailnejší prieskum problémov v oblasti whistleblowingu a ktorá uznáva potrebu väčšej ochrany oznamovateľov.³³ Hoci závery stretnutia neobsahujú žiadne konkrétne opatrenia (ako konkrétny predpis MOP o ochrane oznamovateľov), takéto opatrenia nie sú vylúčené a je možné predpokladať, že v budúcnosti k prijatiu takeého predpisu na pôde OSN dôjde.

2.2. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj

Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj („OECD“), ktorej členom je aj Česká republika, vydala niekoľko odporúčaní pre ochranu oznamovateľov. Tieto odporúčania sú obsiahnuté v smerniciach, ktoré nie sú právne záväzné a majú len odporúčací charakter.

Prvým dokumentom zaoberajúcim sa (okrem iného aj) ochranou whistleblowerov je Smernica OECD pre riadenie konfliktu záujmov vo verejnej službe z roku 2003.³⁴ Ako už názov tohto dokumentu napovedá, Smernica si kladie za cieľ pomôcť členským štátom s politikou stretu záujmov týkajúcej sa verejných činiteľov, a teda zamestnancov, úradníkov a osôb vo verejných funkciách, ktorí pracujú vo verejnej správe, presadzujúc integritu pri výkone úradných povinností. Smernica v časti E nazwanej „implementácia strategického rámca“ obsahuje vo vzťahu k whistleblowingu štyri odporúčania pre členské štáty: (1) vytvoriť mechanizmy na nahlasovanie obvinení o nedodržiavaní predpisov, (2) poskytnúť jasné pravidlá a postupy pre whistleblowing, (3) podniknúť kroky k zaisteniu ochrany oznamovateľov

³³ *Technical Meeting on the Protection of the Whistleblowers in the Public Service Sector* [online]. Copyright © 2022 International Labour Organization [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_857667.pdf

³⁴ *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview* [online]. Copyright © 2003 OECD [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

pred odvetnými opatreniami a (4) zaistiť nezneužívanie mechanizmov pre nahlasovanie porušení pravidiel.

Ďalším pre whistleblowing relevantným dokumentom z dielne OECD je Smernica OECD pre nadnárodné spoločnosti, obsahujúca dobrovoľné princípy pre zodpovedné podnikanie. Pôvodná verzia z roku 2003 bola dvakrát aktualizovaná, a to v rokoch 2011 a 2023, keď bol aktualizovaný aj jej názov na Smernica OECD pre nadnárodné spoločnosti o zodpovednom podnikateľskom správaní.³⁵ Táto Smernica v komentári ku kapitole druhej s názvom „všeobecné zásady“ odporúča štátom zaviesť opatrenia na ochranu oznamovateľov postupujúcich v dobrej viere, vrátane opatrení na ochranu zamestnancov, ktorí tvárou v tvár riziku negatívnych opatrení zo strany zamestnávateľa oznámia porušenia pravidiel kompetentným verejným orgánom. Smernica rovnako odporúča nadnárodným spoločnostiam vytvoriť priestor, v ktorom budú môcť jednotlivé osoby bezpečne vyjadriť svoje obavy.

Ďalším dôležitým dokumentom je Dohovor OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách, ktorý je, na rozdiel od smerníc, právne záväzný. Dohovor, ktorý pre Českú republiku nadobudol platnosť v roku 2000³⁶ je zameraný na korupciu a úplatkárstvo s cezhraničným rozmerom. Po prijatí Dohovoru boli následne prijaté aj ďalšie súvisiace dokumenty, z ktorých za zmienku stoja Odporúčania Rady aktérov rozvojovej spolupráce k riadeniu korupčných rizík³⁷ obsahujúce odporúčania na ochranu whistleblowerov. V súvislosti s ochranou whistleblowerov vydala OECD v marci 2013 v rámci tretej fázy hodnotenia Českej republiky v Pracovnej skupine o podplácaní zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných podnikateľských transakciách odporúčanie, aby Česká republika

³⁵ *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct* [online]. Copyright © 2023 OECD [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/81f92357-en.pdf?expires=1697231728&id=id&accname=guest&checksum=47DB630FB38F863B1320CCE6D4268A07>

³⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 25/2000 Sb. m. s. o přijetí Úmluvy o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích

³⁷ *Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption* [online]. Copyright © 2003 OECD [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/347/347.en.pdf>

zaviedla čo najskôr do svojho právneho poriadku ochranu oznamovateľov v súkromnom aj verejnom sektore.³⁸

V neposlednom rade je významný Protikorupčný akčný plán G20 – Ochrana oznamovateľov,³⁹ ktorý vydala OECD v roku 2011 a ktorý obsahuje právnu úpravu a dobrú prax týkajúcu sa ochrany oznamovateľov v rámci štátov tvoriacich skupinu G20.

2.3. Rada Európy

2.3.1. Opatrenia Rady Európy na ochranu oznamovateľov

Činnosť Rady Európy v oblasti whistleblowingu je významná. Prvým zásadným dokumentom je Trestnoprávny dohovor o korupcii, ktorý bol prijatý v roku 1999 a v Českej republike nadobudol platnosť v roku 2002.⁴⁰ Ochrane oznamovateľov sa venuje v článku 22 nazvanom „ochrana spolupracovníkov s justíciou a svedkov,“ ktorý od každej strany požaduje prijatie opatrení nevyhnutných na poskytnutie účinnej a náležitej ochrany tým, ktorí oznamujú trestné činy alebo inak spolupracujú s vyšetrojúcimi orgánmi alebo orgánmi činnými v trestnom konaní ako aj svedkom, ktorí svedčia v súvislosti s týmito trestnými činmi. Dôvodová správa k tomuto Dohovoru v bode 111 navyše uvádza, že svedkom sa myslí taktiež oznamovateľ.⁴¹

³⁸ *Hodnocení ČR v pracovní skupině OECD o podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích* [online]. Copyright © 2013 Stálá mise České republiky při OECD v Paříži [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/oecd.paris/cz/zpravy_udalosti_aktuality/hodnoceni_cr_v_pracovni_skupine_oecd_o.html

³⁹ *G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation* [online]. Copyright © 2011 OECD [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf>

⁴⁰ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 70/2002 Sb. m. s. o Trestněprávní úmluvě o korupci

⁴¹ *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption* [online]. Copyright © 1999 Council of Europe [cit. 14.10.2023]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16800cce441999>

Druhým relevantným dokumentom je Občianskoprávny dohovor o korupcii, ktorý ako prvý dohovor pojednáva o korupcii v oblasti súkromného práva a ktorý môžeme vnímať ako doplnok Trestnoprávneho dohovoru o korupcii. Prijatý bol taktiež v roku 1999, no pre Českú republiku sa stal platným až v roku 2004.⁴² Whistleblowingom sa zaoberá v článku 9 nesúcom názov „ochrana zamestnancov.“ Tento článok od zmluvných strán žiada, aby vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch poskytli náležitú ochranu pred neoprávnenými sankciami tým zamestnancom, ktorí majú oprávnené podozrenie na korupciu a ktorí v dobrej viere oznámia svoje podozrenie zodpovedným osobám alebo orgánom.

Okrem dohovorov prijíma Rada Európy a jej orgány aj iné typy dokumentov, ktoré nie sú pre členské štáty nutne právne záväzné. Parlamentné zhromaždenie Rady Európy⁴³ vydalo v roku 2010 Rezolúciu č. 1729 o ochrane oznamovateľov⁴⁴ práve z toho dôvodu, že väčšina členských štátov nemala v tej dobe zákony na ochranu oznamovateľov. Prijatím tejto rezolúcie Parlamentné zhromaždenie vyzvalo jednotlivé štáty k prijatiu takýchto zákonov, zdôrazňujúc v bode 6 štyri vedúci princípy právnej úpravy ochrany oznamovateľov: (1) komplexnosť právnej úpravy, (2) poskytnutie bezpečnej alternatívy voči mlčaniu, (3) v prípade prijatia opatrení v neprospech oznamovateľa zo strany zamestnávateľa prenesenie dôkazného bremena na zamestnávateľa a (4) sledovanie a vyhodnocovanie dopadu príslušných právnych predpisov o ochrane oznamovateľov nezávislými orgánmi.

Z dôvodu nedostatočného progresu členských štátov prijal Výbor ministrov Rady Európy⁴⁵ o štyri roky neskôr v roku 2014 Odporúčanie o ochrane

⁴² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 3/2004 Sb. m. s. o Občianskoprávní úmluvě o korupci

⁴³ Parlamentné zhromaždenie sa skladá z 306 členov parlamentov 46 členských štátov Rady Európy. Ako demokratické fórum posudzuje aktuálne otázky.

⁴⁴ *Resolution 1729: Protection of “whistle-blowers”* [online]. Copyright © 2010 Parliamentary Assembly of the Council of Europe [cit. 14.10.2023]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851>

⁴⁵ Výbor ministrov je rozhodovacím orgánom Rady Európy tvorený ministrami zahraničných vecí jednotlivých členských štátov alebo ich stálymi diplomatickými zástupcami.

whistleblowerov.⁴⁶ Tento dokument nabáda členské štáty zaviesť normatívny, inštitucionálny a súdny rámec na ochranu oznamovateľov. Za týmto účelom v prílohe ustanovuje zásady, ktorými sa majú jednotlivé štáty riadiť pri posudzovaní alebo zavádzaní zákonov.

O lepšie postavenie oznamovateľov usiluje aj Skupina štátov proti korupcii („GRECO,“ *Group of States against Corruption*), vytvorená pri Rade Európy v roku 1999. GRECO si kladie za cieľ zlepšiť schopnosť členských štátov bojovať proti korupcii monitorujúc dodržiavanie zavedených protikorupčných štandardov. Za týmto účelom GRECO hodnotí členské štáty v plnení protikorupčných opatrení a vydáva výročné hodnotiace správy. Výzva k zavedeniu jasných pravidiel ochrany oznamovateľov sa objavila už v Správe o plnení odporúčaní Českou republikou, prijatej v roku 2008 v rámci druhého kola hodnotenia.⁴⁷

2.3.2. Ochrana oznamovateľov v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva

Pre ochranu oznamovateľov je kľúčová činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva („ESLP“), ktorý prejednáva porušenia Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Judikatúra ESLP v oblasti whistleblowingu je v súčasnej dobe relatívne bohatá a poskytuje nám rôzne závery a pohľady na ochranu oznamovateľov. Medzi najvýznamnejšie prípady ESLP v danej oblasti patria prípady Guja proti Moldavsku a Heinisch proti Nemecku, v ktorých sudcovia skonštatovali, že ochrana spadajúca pod slobodu prejavu náleží oznamovateľom v súkromnom aj verejnom sektore.

⁴⁶ *Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum* [online]. Copyright © 2014 Committee of Ministers of the Council of Europe [cit. 14.10.2023]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16807096c7>

⁴⁷ *Zpráva o plnění doporučení Českou republikou: Druhé kolo hodnocení* [online]. Copyright © 2008 GRECO [cit. 14.10.2023]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806c3066>

Guja proti Moldavsku

V kauze Guja proti Moldavsku⁴⁸ riešil EŠLP prípad pána Iacova Guju, riaditeľa tlačového oddelenia moldavskej generálnej prokuratúry, ktorý poslal miestnym novinám dva listy doručené Kancelárii generálneho prokurátora, jeden od podpredsedu moldavského parlamentu a druhý od námestníka ministra vnútra. Týmto spôsobom vytvárali politickí predstavitelia tlak na generálnu prokuratúru, aby pristúpila k zastaveniu trestného stíhania štyroch policajtov. Noviny následne získané informácie publikovali, v dôsledku čoho bol riaditeľ tlačového oddelenia generálnej prokuratúry zbavený funkcie. Guja sa na EŠLP obrátil s tvrdením, že boli porušené články 6 (právo na spravodlivé súdne konanie) a 10 (sloboda prejavu) Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Tento prípad je významný preto, že sa Európsky súd pre ľudské práva prvýkrát vo svojej praxi zaoberal situáciou, keď štátny zamestnanec zverejnil internú informáciu. Za zmienku stojí aj fakt, že v tejto veci rozhodoval sedemnást'členný Veľký senát, ktorý vo veci rozhoduje len vtedy, keď je mu predložená k novému prejednávaniu po vynesení rozsudku senátom alebo ak mu je vec senátom postúpená,⁴⁹ a ktorý jednohlasne konštatoval porušenie práv Guju na slobodu prejavu.⁵⁰ Navyše, Veľký senát zopakoval, že článok 10 venujúci sa slobode prejavu sa vzťahuje aj na štátnych zamestnancov, prípadne tiež osoby v služobnom pomere.

Pri posudzovaní tohto prípadu postupoval EŠLP podľa testu proporcionality a skúmal, či existoval primeraný vzťah medzi zásahom do slobody prejavu štátneho zamestnanca a cieľom, ktorý sa tým sledoval. Súd sformuloval šesť faktorov, ktoré mu umožňujú stanoviť, či oznamovateľovi náleží ochrana v zmysle článku 10. Prvým z nich je posúdenie, či oznamovateľ mal možnosť využiť alternatívne kanály pre zverejnenie

⁴⁸ Rozsudok EŠLP z 12.02.2008, *Guja v. Moldavsko*

⁴⁹ *European Court of Human Rights: Grand Chamber* [online]. Copyright © ECHR [cit. 19.10.2023]. Dostupné z <https://www.echr.coe.int/grand-chamber>

⁵⁰ Podľa Scheua jednomyselné odhlasovanie porušenia práva Guju na slobodu prejavu nie je dôkazom veľavýznamnosti tohto prípadu, ale dôkazom, že sa Veľký senát nevenoval problematiku whistleblowingu príliš dôkladne. Vid'. SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowing z pohľadu evropské ochrany ľudských práv. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 26. ISBN 978-80-7478-393-7.

informácie (bod 73). Druhým skúmaným kritériom je existencia verejného záujmu na zverejnení informácie (bod 74). ESLP, citujúc svoje predošlé rozsudky⁵¹ uvádza, že záujem, ktorý verejnosť môže mať na konkrétnej informácii, môže byť niekedy taký silný, že preváži dokonca aj zákonom uloženú povinnosť zachovávať dôvernosť. Z daného vyplýva, že je vždy nutné skúmať konkrétne okolnosti prípadu. Tretím posudzovaným faktorom je autenticita zverejnenej informácie (bod 75). Súd upozorňuje, že sloboda prejavu so sebou prináša pre každého jedinca aj povinnosti a zodpovednosť, pričom každá osoba, ktorá sa rozhodne zverejniť určité informácie, musí v rámci možností overiť, či sú presné a spoľahlivé. Ďalším relevantným faktorom, ktorý musí ESLP zvážiť, je škoda, ktorú utrpel verejný orgán v dôsledku zverejnenia informácie a následné posúdenie, či takáto ujma prevažuje nad záujmom verejnosti mať prístup k dôvernej informácii (bod 76). Piatou skutočnosťou, ktorou sa súd musí zaoberať, je motív konania sťažovateľa (bod 77), keďže nie každé konanie oznamovateľa môže požívať právnu ochranu. Pre poskytnutie právnej ochrany je potrebné preukázať, že osoba pri zverejňovaní informácie konala v dobrej viere, v presvedčení, že dané informácie sú pravdivé a že ich zverejnenie je vo verejnom záujme, bez možnosti využiť iné, diskretnějšíe prostriedky nápravy protiprávneho konania. Z tohto dôvodu zverejnenie motivované osobnými rozpormi alebo očakávaním osobného zisku nie je hodné ochrany. Šiestym a zároveň posledným analyzovaným faktorom je charakter a závažnosť sankcie uvalenej na sťažovateľa v dôsledku jeho konania (bod 78). Prísne sankcie pre whistleblowerov ochotných poukázať na verejne významné záležitosti nie sú podľa súdu primerané, hlavne nie v situácii, v akej sa nachádzal Guja, ktorý nemal možnosť využiť alternatívne spôsoby nápravy.

Veľký senát v tomto rozsudku uznal, že prepustenie štátneho zamestnanca bolo v demokratickej spoločnosti neoprávneným a mimoriadne neprímeraným zásahom do jeho práv, ktoré by mohlo v budúcnosti odradiť ďalších štátnych zamestnancov od odsúdenia zneužívania moci. Význam tohto prípadu spočíva aj vo formulácii šiestich kritérií, ktoré ESLP následne posudzuje v ďalších prípadoch. I keď je rozsudok vo veci Guja proti Moldavsku vnímaný zásadne pozitívne, medzi odborníkmi má aj svojich kritikov. Jedným z nich je Scheu, ktorý síce vníma každé zo šiestich kritérií ako

⁵¹ ESLP v bode 74 rozsudku *Guja v. Moldavsko* odkazuje na Rozsudok ESLP z 21.01.1999, *Fressoz a Roire v. Francúzsko* a Rozsudok ESLP z 19.12.2006, *Rádio Twist, a.s. v. Slovensko*.

rozumné a prijateľné, zároveň ale tvrdí, že súdom zavedený model je v praxi problematický a nie všeobecne aplikovateľný, čo núti iné súdy a aj samotný ESLP posudzovať každý prípad individuálne.⁵² Nemožno však popierať význam tohto rozsudku, ktorým ESLP stanovil relatívne vysoký štandard ochrany oznamovateľov a zároveň vymedzil limity slobody prejavu.

Heinisch proti Nemecku

Prípád Heinisch proti Nemecku⁵³ bol prípadom z opačného spektra ako tomu bolo vo veci Guja proti Moldavsku, keďže pani Brigitte Heinisch pracovala ako geriatrická zdravotná sestra v súkromnom zariadení pre seniorov. Sťažovateľka spolu s kolegami upozorňovali vedenie zariadenia na nedostatok personálu, čo negatívne ovplyvňovalo kvalitu poskytovanej starostlivosti. K podobným záverom dospel aj príslušný dozorujúci orgán, ktorý v zdravotníckom zariadení vykonal kontroly, k zmene k lepšiemu ale aj tak neprišlo. Pani Heinisch sa v dôsledku prepracovania zdravotný stav zhoršoval, až sa nakoniec rozhodla podať na danú spoločnosť trestné oznámenie, ktoré bolo impulzom pre zahájenie vyšetrovania orgánmi činnými v trestnom konaní. Zároveň sťažovateľka vytvorila a distribuovala leták informujúci o stave poskytovanej starostlivosti v geriatrickom zariadení, čím sa o prípad začali zaujímať miestne médiá. Nakoniec bola sťažovateľka pre opakované absencie v práci kvôli chorobám zo zariadenia prepustená.

Senát zložený zo siedmich sudcov v tomto prípade posudzoval, či zásahy do slobody prejavu pani Heinisch boli zo strany zamestnávateľa v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, analyzujúc šesť kritérií naformulovaných v prípade Guja proti Moldavsku. Najviac problematickým sa javilo piate kritérium, a to existencia dobrej viery v konaní sťažovateľky, keďže nemecká vláda namietala nedostatok dobrej viery u pani Heinisch. Senát sa s týmto tvrdením nestotožnil a uviedol, že podanie trestného oznámenia sťažovateľkou nebolo motivované snahou zamestnávateľa poškodiť, ale šlo

⁵² SCHEU, Harald Christian. Whistleblowing z pohľadu evropskej ochrany ľudských práv. *Právni prostor* [online]. 23.06.2016 [cit. 19.10.2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/whistleblowing-z-pohledu-evropske-ochrany-lidskych-prav>

⁵³ Rozsudok ESELP z 21.07.2011, *Heinisch v. Nemecko*

o poslednú možnosť ako sa pokúsiť napraviť nevyhovujúce podmienky v zariadení pre seniorov. ESLP teda skonštatoval, že nemal dôvod pochybovať o tom, že sťažovateľka konala v dobrej viere. Vzhľadom na fakt, že všetky kritériá pre poskytnutie ochrany osobe ako oznamovateľovi boli naplnené, sudcovia jednohlasne skonštatovali, že prepustenie pani Heinisch bolo disproporčné.

Táto kauza je významná preto, že ESLP na úvod konania skonštatoval, že článok 10 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd o slobode prejavu sa vzťahuje na zamestnanecké vzťahy vo všeobecnosti, nech už ide o osobu zamestnanca vo verejnej alebo súkromnej sfére. V oboch prípadoch má podľa súdu štát povinnosť zabezpečiť istý štandard ochrany slobody prejavu na pracovisku, a to štátnym zamestnancom aj zamestnancom pracujúcim v súkromnej oblasti.

2.4. Európska únia

Whistleblowing je jedným zo spôsobov na odhaľovanie korupcie a ďalších protiprávnych konaní. Keďže ešte donedávna väčšina členských štátov nechránila oznamovateľov protiprávnych konaní dostatočne, Európska únia („EÚ“ alebo „Únia“) sa rozhodla harmonizovať právnu úpravu ochrany oznamovateľov na európskej úrovni prostredníctvom smernice. Nejde však o jediný predpis EÚ, ktorý sa zaoberá whistleblowingom – ten je okrajovo regulovaný aj v ďalších predpisoch Európskej únie.

2.4.1. Smernica o ochrane oznamovateľov

Najvýznamnejším predpisom Európskej únie venovaný whistleblowingu je Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie („smernica o ochrane oznamovateľov“ alebo len „Smernica“). Tento druh právneho aktu, na rozdiel od nariadení, iba stanovuje cieľ, ktorý musia jednotlivé štáty EÚ splniť, je však na každom štáte, ako Úniou vymedzený cieľ dosiahnu. Navyše, členské štáty môžu zaviesť alebo zachovať ustanovenia, ktoré sú pre práva oznamovateľov priaznivejšie ako ustanovenia, ktoré stanovuje Smernica (článok 25), keďže Smernica stanovuje len minimálny štandard ochrany whistleblowerov.

Smernica bola Úniou prijatá z dôvodu roztrieštenosti a nerovnomernosti právnej úpravy v jednotlivých oblastiach a členských štátoch. Podľa EÚ má nedostatočná ochrana oznamovateľov v jednom členskom štáte nepriaznivý vplyv na fungovanie politik Európskej únie nielen v danom štáte, ale aj v iných štátoch a v Európskej únii ako celku (bod 4 preambuly), preto EÚ videla potrebu zaviesť účinnú a komplexnú ochranu whistleblowerov naprieč členskými štátmi.

Smernica o ochrane oznamovateľov sa vzťahuje výlučne na oznámenia o porušení práva v oblastiach upravených právom EÚ, ktoré sú taxatívne vymedzené v Smernici. Ide o mnohé oblasti práva EÚ, napríklad oblasť finančných služieb, boja proti praniu špinavých peňazí, financovania terorizmu, ochrany životného prostredia, ochrany verejného zdravia, ochrany spotrebiteľov či na oblasť jadrovej bezpečnosti (článok 2). Dôležité je však dodať, že Smernica dáva členským štátom možnosť rozšíriť uplatňovanie vnútroštátnych predpisov na ďalšie oblasti s cieľom zaistiť súdržný a komplexný rámec ochrany oznamovateľov na vnútroštátnej úrovni (bod 5 preambuly). Smernica poskytuje ochranu oznamovateľom v súkromnom aj verejnom sektore, a to aj v situáciách, keď pracovný pomer už skončil alebo ešte ani nezačal (článok 4) za Smernicou stanovených podmienok (článok 6). K nahlasovaniu protiprávnych správaní oznamovateľmi má zásadne dochádzať interne, ktoré má byť uprednostňovanou formou (článok 7). Smernica rovnako určuje subjekty, ktoré majú povinnosť zriadiť interné kanály nahlasovania (článok 8) a uvádza postupy pre interné nahlasovanie a pre opatrenia uskutočňované zamestnávateľom po nahlásení (článok 9). Smernica taktiež predpokladá nahlasovanie prostredníctvom externých kanálov nahlasovania (článok 10), pričom členským štátom ukladá povinnosť určiť orgány, ktoré budú príslušné tieto nahlásenia prijímať (článok 11). V súvislosti s oboma formami nahlasovania ukladá Smernica povinným subjektom tri povinnosti, a to (1) povinnosť zachovávať dôvernosť (článok 16), (2) povinnosti v súvislosti so spracovaním osobných údajov (článok 17) a (3) povinnosti v súvislosti s uchovávaním záznamov o nahláseniach (článok 18). Smernica zakazuje odvetné opatrenia voči oznamovateľom, poskytujúc demonštratívny výpočet prípadných opatrení, ktoré sú striktné zakázané (článok 19). Navyše, udeľuje členským štátom právomoc sankcionovať fyzické alebo právnické osoby, ak tieto osoby napríklad bránia nahlasovaniu alebo prijímajú odvetné opatrenia (článok 23). Akékoľvek vzdanie sa alebo obmedzenie prostriedkov nápravy Smernica výslovne zakazuje (článok 24).

Smernica o ochrane oznamovateľov sa transpozičnou lehotou zaoberá v článku 26, kde členským štátom ukladá povinnosť uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so Smernicou do 17. decembra 2021. Zároveň však udeľuje výnimku pre právne subjekty v súkromnom sektore s 50 až 249 pracovníkmi, pre ktoré je transpozičná lehota určená na 17. december 2023, a teda o dva roky neskôr. Keďže Česká republika nezaviedla do svojho práva smernicu o ochrane oznamovateľov protiprávneho konania včas, Európska komisia podala dňa 13. marca 2023 na Českú republiku žalobu k Súdnu dvoru Európskej únie⁵⁴ a zároveň ho požiadala o vymeranie pokuty pozostávajúcej z čiastky paušálnej (fixnej) a pohyblivej,⁵⁵ a to za každý deň neexistencie právnej normy v členskom štáte.⁵⁶ Výška pokuty, ktorú bude musieť Česká republika zaplatiť, nie je k dňu uzávierky tejto práce známa. Európska komisia sa rozhodla podniknúť rovnaké kroky aj voči ďalším siedmim štátom,⁵⁷ ktoré si tiež nesplnili svoju úijnú povinnosť.

Dôsledkom uplynutia transpozičnej lehoty a nenáležitej transpozície je aplikácia tzv. priameho vertikálneho účinku smernice, na základe ktorého sa jednotlivci môžu dovoliavať svojich práv vyplývajúcich zo Smernice priamo voči štátu, nie však voči ďalším súkromným osobám. Navyše, priamy vertikálny účinok automaticky implikuje zodpovednosť členského štátu za škodu. Keďže Česká republika neimplementovala mechanizmy zavedené Smernicou včas, Ministerstvo spravodlivosti Českej republiky

⁵⁴ Žaloba Európskej komisie proti Českej republike k Súdnu dvoru Európskej únie pre nezavedenie smernice o ochrane oznamovateľov protiprávneho konania do svojho práva je zapísaná do registra pod číslom C-152/23.

⁵⁵ Kombinácia oboch sankcií, a teda paušálnej a pohyblivej čiastky pokuty, je považovaná za efektívnejší spôsob vymáhania práva EÚ, keďže obe zložky plnia podľa Súdneho dvora EÚ iné funkcie. Zatiaľ čo účelom paušálnej čiastky je sankcionovať nesplnenie povinnosti členského štátu, pohyblivá čiastka má donucovací charakter smerujúci k náprave protiprávneho stavu. Vid'. Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 12.07.2005, *Komisia v. Francúzsko*.

⁵⁶ *Evropská komise zažalovala ČR kvůli směrnici o ochraně oznamovatelů* [online]. Copyright © 2023 Advokátní deník [cit. 15.10.2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2023/03/16/evropska-komise-zazalovala-cr-kvuli-smernici-o-ochrane-oznamovatelu/>

⁵⁷ Európska komisia zažalovala pre nezavedenie smernice o ochrane oznamovateľov protiprávneho konania do svojho práva ďalších sedem štátov, a to Estónsko, Luxembursko, Maďarsko, Nemecko, Poľsko, Španielsko a Taliansko.

vydalo metodiku pre verejnú správu.⁵⁸ Podľa tejto metodiky by mali byť vo verejnej správe zavedené vnútorné oznamovacie systémy a zároveň osoby oznamujúce porušenie európskeho práva by mali byť chránení pred odvetnými opatreniami.

Smernica o ochrane oznamovateľov nepochybne zvýšila úroveň ochrany osôb, ktoré porušenie práva Európskej únie oznámia. Je tristné, že Česká republika nebola úspešná v transpozícii jednotlivých ustanovení Smernice do právneho poriadku štátu včas, čo svedčí o tom, že ochrana oznamovateľov nebola prioritou terajšej vlády a parlamentu. Našťastie dnes je tento nežiaduci stav minulosťou.

2.4.2. Iné právne predpisy dotýkajúce sa ochrany oznamovateľov

Oznamovatelia sú chránení prostredníctvom ďalších právnych predpisov vydaných Európskou úniou. Jedným z nich je Vykonávacia smernica Komisie (EÚ) 2015/2392 zo 17. decembra 2015 o nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014, pokiaľ ide o nahlasovanie skutočných alebo možných porušení daného nariadenia príslušným orgánom. Táto smernica vykonáva nariadenie o zneužívaní trhu,⁵⁹ ktoré si kladie za cieľ vylepšiť fungovanie vnútorného trhu pre finančné služby a ktoré v článku 32 ukladá členským štátom povinnosť, aby príslušné orgány zaviedli účinné mechanizmy na umožnenie nahlasovania skutočných alebo možných porušení tohto nariadenia. Zmieňovaná smernica teda chráni oznamovateľov, ktorí pomáhajú príslušným orgánom pri odhaľovaní trestných činov zneužívania trhu.

Ďalším pre ochranu oznamovateľov relevantným predpisom EÚ je Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/943 z 8. júna 2016 o ochrane

⁵⁸ *Metodika k primé aplikovateľnosti smernice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie* [online]. Copyright © 2021 Ministerstvo spravedlnosti [cit. 15.10.2023]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2021/11/Metodika-k-přímé-aplikovateľnosti-směrnice-Evropského-parlamentu-a-Rady-EU-20191937-ze-dne-23.-října-2019-o-ochraně-osob-které-oznamují-porušení-práva-Unie.pdf>

⁵⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a o zrušení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES a smerníc Komisie 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES.

nesprístupneného know-how a obchodných informácií (obchodného tajomstva). Táto smernica majúca za cieľ chrániť obchodné tajomstvo prelamuje danú ochranu v prípadoch, v ktorých sprístupnenie obchodného tajomstva slúži verejnému záujmu, pokiaľ je týmto sprístupnením odhalené priamo relevantné pochybenie, protiprávne konanie alebo protiprávna činnosť (bod 20 preambuly). Tento predpis EÚ je dôkazom, že aj ochrana obchodného tajomstva má svoje limity.

2.5. Iné medzinárodné prostriedky

Nezastupiteľnú úlohu pri ochrane oznamovateľov hrá Transparency International („TI“), medzinárodná nezisková nevládna organizácia bojujúca proti korupcii. Podľa TI je odhaľovanie úplatkárstva, podvodov, krádeží verejných zdrojov a iných protiprávnych konaní kľúčovým prostriedkom v boji proti korupcii, pričom práve whistleblowing je jedným zo spôsobov, ako týmto protiprávnym konaniam predchádzať a ako proti nim bojovať.

Transparency International verí, že sloboda prejavu zahŕňa aj právo jednotlivca poukázať na protiprávne konania ako v sfére verejnej, tak aj súkromnej a zároveň verí, že oznamovatelia by mali byť oceňovaní a chránení, nie trestaní alebo ostrakizovaní. Činnosť TI v oblasti whistleblowingu je postavená na štyroch pilierov: (1) presadzovanie prijatia legislatívy na ochranu oznamovateľov v jednotlivých štátoch, (2) usilovanie o účinné vymáhanie právnych predpisov zameraných na ochranu oznamovateľov zo strany príslušných orgánov, (3) podpora efektívnej implementácie danej legislatívy na pracovisku a (4) poskytovanie poradenstva oznamovateľom.⁶⁰ Zo zoznamu činností je zrejmé, že Transparency International má reálny záujem na zlepšení situácie oznamovateľov a že tento záujem nie je len povrchovým gestom.

Počiatky činnosti TI v oblasti whistleblowingu bádajú už v roku 2009, keď organizácia Transparency International prijala na výročnej členskej schôdzi Uznesenie o ochrane oznamovateľov, v ktorom TI deklarovala svoj záväzok podporovať oznamovateľov a spolupracovať s odborníkmi a skupinami dotknutých osôb (napríklad

⁶⁰ *Whistleblowing Programme* [online]. Copyright © 2009 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/projects/whistleblowing-project>

siete oznamovateľov) na zabezpečení uznania kľúčovej roly whistleblowingu v boji proti korupcii a na podpore verejnej integrity.⁶¹ V nasledujúcich rokoch vydala Transparency International niekoľko správ, napríklad Alternatíva k mlčaniu: Ochrana oznamovateľov v 10 európskych štátoch⁶² alebo Whistleblowing v Európe: Právna ochrana oznamovateľov v Európskej únii.⁶³ S cieľom pomôcť štátom vytvoriť legislatívu na ochrany oznamovateľov publikovala TI tiež Príručku osvedčených postupov pre zákony o whistleblowingu,⁶⁴ určenú pre zákonodarcov a podporovateľov whistleblowingu.

Do projektu na ochranu oznamovateľov je zapojená aj nevládna organizácia Transparency International – Česká republika („TI ČR“), ktorá upozorňuje na korupčné kauzy, poskytuje právnu pomoc klientom právnej poradne, pripomienkuje protikorupčné zákony, šíri osvetu medzi laikmi a školí odborníkov. V roku 2009 TI ČR v spolupráci so sekretariátom Transparency International a ďalšími vybranými pobočkami TI v rámci EÚ⁶⁵ participovala na projekte, ktorého výsledkom bola publikácia Whistleblowing a ochrana oznamovateľů v České republice.⁶⁶ Týmto

⁶¹ *Resolution on the Protection of Whistleblowers* [online]. Copyright © 2009 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_ResolutionProtectionWhistleblowers_EN.pdf

⁶² *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries* [online]. Copyright © 2009 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/alternative-silence-whistleblower-protection-in-10-european/>

⁶³ *Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU* [online]. Copyright © 2013 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf

⁶⁴ *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation* [online]. Copyright © 2018 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: https://images.transparencycdn.org/images/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf

⁶⁵ Do projektu Transparency International s názvom *Blowing the Whistle Harder: Enhancing the Whistleblowers' Protection in the EU* bolo zapojených osem štátov Európskej únie, a to Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Írsko, Lotyšsko, Rumunsko, Slovensko a Taliansko.

⁶⁶ *Whistleblowing a ochrana oznamovateľů v České republice* [online]. Copyright © 2009 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf

výstupom TI ČR nepochybne prispela k prehĺbeniu verejnej debaty o nutnosti ochrany oznamovateľov a podporila záujem na zvyšovaní ich ochrany v Českej republike.

3. OCHRANA OZNAMOVATEĽOV V ČESKEJ REPUBLIKE NAPRIEČ PRÁVNÝM PORIADKOM A POKUSY O PRIJATIE ZVLÁŠTNEHO ZÁKONA

Ochranu oznamovateľov v Českej republike zabezpečuje právny poriadok ako celok, keďže okrem nedávno prijatého zákona o ochrane oznamovateľov môžeme nájsť čiastkovú úpravu aj v oblastiach práva pracovného, správneho alebo trestného. Nemenej významná je ústavnoprávna úroveň ochrany whistleblowerov, opierajúca sa hlavne o slobodu prejavu ako jedno z najvýznamnejších ľudských práv. Cesta k dnes platnému a účinnému zákonu na ochranu oznamovateľov ale nebola jednoduchá – viacero návrhov skončilo bezúspešne.

3.1. Ochrana oznamovateľov na ústavnej úrovni

Ochranu oznamovateľov môžeme dovodiť už zo všeobecných ustanovení Listiny základných práv a slobôd ČR („Listina“),⁶⁷ ktoré sú obsahom hlavy prvej. Podstatný je tretí odstavec článku 2 Listiny, ktorý ustanoví, že každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Ide o zásadu legálnej licencie, podľa ktorej môžu fyzické a právnické osoby konať *praeter legem*⁶⁸ a ktorá je obsiahnutá taktiež v čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR. Z daných dvoch ustanovení vyplýva, že správanie, ktoré zákon neupravuje, je dovolené. So zásadou legálnej licencie súvisí čl. 3 odst. 3 Listiny, podľa ktorého nemožno nikomu spôsobiť ujmu na právach pre uplatňovanie jeho základných práv a slobôd.

S ochranou oznamovateľov súvisí celá rada základných práv a slobôd zaručených Listinou. Z politických práv, ktorým sa venuje hlava druhá (Ľudské práva a základné slobody), oddiel druhý Listiny, je to sloboda prejavu (článok 17) a petičné

⁶⁷ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a slobod

⁶⁸ GERLOCH, Aleš. Legální licence. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 371. ISBN 978-80-7400-059-1.

právo (článok 18). Práve sloboda prejavu zaručuje oznamovateľom možnosť slobodne vyjadriť svoj názor a nesúhlas, s cieľom upozorniť na protiprávne či nekalé konanie. Ako už bolo prezentované v predošlej kapitole, slobode prejavu dal nový rozmer Európsky súd pre ľudské práva, ktorý vykladá toto právo v súvislosti s whistleblowingom relatívne extenzívne a ktorý svojou bohatou rozhodovacou činnosťou v danej oblasti vymedzil podmienky, za ktorých oznamovateľovi náleží ochrana slobody prejavu, a to aj v prípade, že zamestnanec týmto prejavom poruší povinnosť zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel v súvislosti s výkonom svojej práce. Sloboda prejavu ale nie je právom absolútnym, t. j. je možné ju v určitých prípadoch obmedziť. Tieto limity ustanovuje čl. 17 odst. 4 Listiny, ktorý určuje, že obmedziť slobodu prejavu je možné iba zákonom, a to len vtedy, ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre ochranu práv a slobôd druhých, bezpečnosť štátu, verejnú bezpečnosť, ochranu verejného zdravia a mravnosti. K slobode prejavu má veľmi blízko petičné právo, ktoré zaručuje každému jednotlivcovi možnosť obrátiť sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.

Treba dodať, že whistleblowingu sa dotýkajú aj iné práva ako práva politické. Spomedzi základných ľudských práv a slobôd obsiahnutých v hlave druhej (ľudské práva a základné slobody), oddieli prvom, je to právo na ľudskú dôstojnosť, osobnú česť a dobrú povesť, zaručené článkom 10. Sociálne práva, ktoré ústavodarca zaradil do hlavy štvrtej Listiny, zmieňujú právo každého na uspokojivé pracovné podmienky (článok 28). Možnosť slobodne nahlásiť protiprávne alebo nekalé konanie, o ktorom sa oznamovateľ dozvedel, sleduje práve zaistenie zmieňovaných uspokojivých pracovných podmienok pre zamestnancov.

3.2. Ochrana oznamovateľov naprieč právnym poriadkom

Ochranu oznamovateľov zaručuje nie len ústavný poriadok, ale aj právo pracovné, správne či trestné. V oblasti pracovného práva je nepochybne najdôležitejším predpisom zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce („zákoník práce“ alebo „ZP“). Tento základný právny predpis pracovného práva chráni zamestnancov proti odvetným opatreniam zo strany zamestnávateľa hlavne uvedením taxatívnych dôvodov pre výpoveď zo strany zamestnávateľa (§ 52 ZP). Ide o prejav základnej zásady

pracovnoprávných vzťahov, a tou je zvláštna zákonná ochrana postavenia zamestnanca. Zamestnávateľ teda môže dať zamestnancovi výpoveď z pracovného pomeru len z dôvodov, ktoré uvádza zákonník práce. Ďalším prostriedkom ochrany zamestnanca je možnosť zamestnávateľa preložiť zamestnanca k výkonu práce na iné miesto ako bolo dohodnuté v pracovnej zmluve len s jeho súhlasom, ak to nevyhnutne vyžaduje prevádzková potreba zamestnávateľa (§ 43 odst. 1 ZP). Zákonník práce skrátka neumožňuje zamestnávateľovi svojvoľne preložiť zamestnanca na iné miesto. Rovnako zákonník práce zamestnávateľovi zakazuje postihovať alebo znevýhodňovať zamestnanca akýmkoľvek spôsobom preto, že sa zákonným spôsobom domáha svojich práv vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov (§ 346b odst. 4 ZP). Inými slovami, ak sa zamestnanec domáha svojich práv právom stanoveným postupom, či už svojpomocou (ak sú k tomu splnené predpoklady) alebo na súde či u iného príslušného orgánu verejnej moci, nemôže byť za to sankcionovaný. V neposlednom rade zamestnancom ochranu poskytuje ich právo nahlásiť určité nežiaduce konania. V ustanovení § 249 odst. 1 dáva zákonník práce zamestnancom dokonca povinnosť upozorniť nadriadeného vedúceho zamestnanca, ak zamestnávateľovi hrozí škoda (a teda majetková ujma) alebo nemajetková ujma. Ide o tzv. zvláštnu oznamovaciu povinnosť,⁶⁹ ktorú má zamestnanec bez ohľadu na to, či ujma hrozí zamestnávateľovi, spoluzamestnancom alebo inej fyzickej či právnickej osobe. Zároveň je pri zvláštnej oznamovacej povinnosti irelevantný ako rozsah škody, tak aj objekt škody, ktorým môže byť zdravie alebo majetok. Škodlivým konaním, ktoré je potenciálne schopné spôsobiť zamestnávateľovi ujmu, môžeme zaradiť napríklad nekalosúťažné konanie, úplatkárstvo, podplatenie, spreneveru alebo iné obchodne závažné konania dodávateľov voči zamestnávateľovi alebo jeho zamestnancom.⁷⁰ Daný trestný čin alebo priestupok môže byť v praxi páchaný inými zamestnancami alebo aj nadriadeným zamestnancom. Kostadinovová

⁶⁹ NOVOTNÝ, Zdeněk. § 249 [Předcházení škod]. In: BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Zákonník práce. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 1090. ISBN 978-80-7400-951-8.

⁷⁰ MORÁVEK, Jakub. Whistleblowing – zákonná opora. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, č. 12. s. 14.

dodáva, že zamestnanci majú povinnosť na hroziacu ujmu upozorniť aj vtedy, ak sú zmluvne viazaní mlčanlivosťou.⁷¹

Problematiky whistleblowingu sa dotýka aj zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník („trestný zákonník“ alebo „TZ“). Ten ukladá každému povinnosť prekaziť (§ 367 TZ) alebo oznámiť (§ 368 TZ)⁷² taxatívne uvedené trestné činy, medzi ktorými sú zaradené aj trestné činy prijatia úplatku (§ 331 TZ) a podplatenia (§ 332 TZ), z daného zoznamu najviac relevantné pre whistleblowing. Prostredníctvom týchto ustanovení háji trestné právo aj záujmy oznamovateľov, ktorí následne majú v trestnom konaní pred súdom postavenie svedkov. Tí sú chránení v rámci trestného práva zákonom č. 141/1961 Sb., zákon o trestním řízení soudním (trestní řád) („trestný poriadok“ alebo „TR“) a zákonom č. 137/2001 Sb., tzv. zákon o ochrane svedka⁷³. Ak má svedok strach vypovedať, napomôcť môže inštitút utajeného svedka. V prípade splnenia trestným poriadkom stanovených predpokladov⁷⁴ je možné utajiť totožnosť aj podobu svedka. Dôležité je ale podotknúť, že podľa judikatúry Ústavného súdu ČR by inštitút utajeného svedka nemal byť nadužívaný.⁷⁵ Nemožno ale opomenúť ani ochranu osôb, voči ktorým oznámenie smeruje. Tieto osoby sú chránené prostredníctvom ustanovení § 184 TZ (trestný čin ohovárania) a § 345 TZ (trestný čin krivého obvinenia). Ak by bola

⁷¹ KOSTADINOVOVÁ, Ilona. Zvláštní oznamovací povinnost zaměstnance. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 240. ISBN 978-80-7478-393-7.

⁷² Výnimku z oznamovacej povinnosti majú podľa trestného zákonníka napríklad advokáti alebo ich zamestnanci, ktorí sa dozvedia o spáchaní trestného činu v súvislosti s výkonom advokacie alebo právnej praxe či duchovní registrovaných cirkví a náboženských spoločností, ak sa o spáchaní trestného činu dozvedia v súvislosti s výkonom spovedného tajomstva (viď. § 368 odst. 3 TZ).

⁷³ 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

⁷⁴ Ak zistené okolnosti nasvedčujú tomu, že svedkovi alebo osobe svedkovi blízkej v súvislosti s podaním svedectva zrejme hrozí ujma na zdraví alebo iné vážne nebezpečie porušenia ich základných práv a ak nie je možné ochranu svedka spoľahlivo zaistiť iným spôsobom, orgán činný v trestnom konaní učíni opatrenia k utajeniu totožnosti aj podoby svedka (viď. § 55 odst. 2 TR).

⁷⁵ Konfliktom medzi právom obvineného na spravodlivý proces a právom svedka na utajenie jeho totožnosti a podoby sa zaoberal aj Ústavný súd ČR (nález z 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94), ktorý vyslovil, že zásah do základných práv obžalovaného musí byť čo najmenší, a teda použitie inštitútu utajeného svedka musí byť obmedzené na minimum.

nepravdivým oznámením spôsobená vážna ujma na právach toho, proti komu oznámenie smeruje, prichádza do úvahy aj trestný čin poškodenia cudzích práv (§ 181 TZ). Práve posledné tri zmieňované ustanovenia trestného zákonníka môžu a majú pôsobiť odstrašujúco v prípadoch vedome nepravdivých oznámení.

V rámci správneho práva stojí za zmienku možnosť podať podnet podľa zákona č. 500/2004 Sb., správni řád („správny poriadok“ alebo „SŘ“). Ustanovenie § 42 SŘ ukladá správnym orgánom povinnosť prijímať od osôb podnety a následne ich vyhodnocovať. V prípade, že existujú dôvody pre zahájenie konania, vzniká správnym orgánom povinnosť konanie zahájiť z moci úradnej. Podanie podnetu ale ešte nezakladá právo oznamovateľa na zahájenie konania. Navyše, správny poriadok neudeľuje tomu, kto podal podnet, žiadnu zvláštnu ochranu. Na záver je vhodné zdôrazniť, že bez ohľadu na oblasť, či už ide o právo trestné alebo správne, je evidentné, že oznamovatelia hrajú svoju rolu pri odhaľovaní a predchádzaní trestných činov aj priestupkov. Preto je dôležité poskytnúť im primeranú právnu ochranu.

3.3. Historický exkurz - neúspešné návrhy zákonov o ochrane oznamovateľov

Prijatiu súčasného zákona č. 171/2023 Sb., zákon o ochrane oznamovateľů, predchádzalo niekoľko neúspešných legislatívnych návrhov, ktoré neboli parlamentom prijaté. Spolu bolo týchto návrhov sedem, a to štyri vládne (z rokov 2012, 2017, 2018 a 2020), jeden senátny (z roku 2013) a dva poslancecké (z rokov 2016 a 2020). Dnes platný a účinný zákon bol prijatý až na ôsmy pokus.

3.3.1. Prvý návrh z roku 2012

Prvý návrh bol návrh vládny, vládou schválený v novembri 2012 pod názvom návrh vecného zámeru legislatívneho riešenia whistleblowingu a ochrany oznamovateľov.⁷⁶ Tento návrh bol špecifický tým, že riešil iba oznamovanie trestných

⁷⁶ *Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů* [online]. Copyright © 2012 Vláda České republiky [cit. 14.01.2024]. Dostupné z:

činov prostredníctvom orgánov činných v trestnom konaní. Zamýšľaná právna úprava sa teda zameriavala výlučne na trestnoprávne konania, čo sa dnes javí ako maximálne nedostatočné. Cieľom bolo novelizovať tzv. antidiskriminačný zákon⁷⁷ prijatím ďalšieho diskriminačného dôvodu spočívajúceho v diskriminácii oznamovateľa (zamestnanca ako vo verejnom, tak aj súkromnom sektore) z dôvodu oznámenia trestnoprávneho konania. Inými slovami, vládny návrh z roku 2012 nesledoval prijatie nového zvláštného zákona na ochranu oznamovateľov, a to z údajného dôvodu efektivity.⁷⁸ Zavedenie nového diskriminačného dôvodu znamenalo, že v prípadných súdnych sporoch medzi zamestnancom a zamestnávateľom by platilo tzv. obrátené dôkazné bremeno a zamestnávateľ ako žalovaný by musel na súde dokázať, že sa žiadneho odvetného opatrenia (napr. prepustenia z pracovného pomeru) na svojom zamestnancovi nedopustil.

Ďalším nedostatkom prvého vládneho návrhu bola slabá ochrana oznamovateľa a toho, proti komu oznámenie smeruje, keďže návrh sa ochranou osobných údajov vôbec nezaoberal. Rovnako návrh opominul možnosť interného nahlásenia a vyšetrovania u zamestnávateľa, keďže predpokladal iba oznamovanie trestnoprávneho konania orgánom činným v trestnom konaní.

Toto „jednoduché“ a rýchle riešenie, ako ho označil Pichrt,⁷⁹ bolo nedostatočné a zároveň kontraproduktívne, keďže prijatie tohto návrhu by narušilo koncepciu

https://vlada.gov.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/3a---navrh-vecneho-zameru-ze-dne-9--rijna-2012.pdf

⁷⁷ Zákon č. 198/2009 Sb., Zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

⁷⁸ Podľa návrhu vecného zámeru legislatívneho riešenia whistleblowingu a ochrany oznamovateľov bolo pričlenenie ochrany oznamovateľov k existujúcemu antidiskriminačnému zákonu efektívne, keďže tento variant si nevyžadoval taký veľký zásah do právnych predpisov z hľadiska legislatívnej čistoty ako by tomu bolo v prípade prijatia nového zákona.

⁷⁹ PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalité zaměstnance a k legislativním návrhům. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 18. ISBN 978-80-7478-393-7.

antidiskriminačného zákona. Kritikou nešetril ani Šamánek, ktorý nie len že uviedol viacero dôvodov nevhodnosti zakotvenia ochrany oznamovateľov v antidiskriminačnom zákone, ale zároveň upozornil na skutočnosť, že predkladateľ neposkytol k takému zakotveniu žiaden relevantný dôvod.⁸⁰ Šamánek poukázal napríklad na rozdielnu povahu týmto návrhom pridávaného nového diskriminačného dôvodu, ako aj na viacero nedostatkov technického rázu.

Ostáva konštatovať, že pád vlády, ktorá za týmto návrhom stála a ktorý mal za následok jeho zanechanie, nebol pre ochranu oznamovateľov žiadnou veľkou stratou. Aj ak by bol býval takýto nekoncepčný návrh parlamentom prijatý, právna úprava by stále neposkytovala komplexné záruky pre ochranu whistleblowerov.

3.3.2. Druhý návrh z roku 2013

V poradí druhý pokus o zákonné zakotvenie ochrany oznamovateľov pochádzal z dielne skupiny senátorov.⁸¹ Tí v roku 2013 predložili návrh senátneho návrhu zákona o niektorých opatreniach k zvýšeniu miery ochrany oznamovateľov konania, ktoré nie je v súlade s verejným záujmom, a o zmene ďalších zákonov.⁸² Zaujímavosťou tohto návrhu zákona bola skutočnosť, že ako autor a navrhovateľ bol uvedený Libor Machálek, v českom prostredí známy whistleblower, ktorý v minulosti opakovane upozornil na korupčné konania na Ministerstve životného prostredia ČR.⁸³ V dôsledku jeho boja proti korupcii bol nakoniec z postu riaditeľa Štátneho fondu životného prostredia ČR odvolaný.

⁸⁰ ŠAMÁNEK, Jirí. (Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 47-51. ISBN 978-80-7478-393-7.

⁸¹ Skupinu senátorov, ktorí podali zmieňovaný návrh, tvorili Libor Michálek, Alena Dernerová, Tomio Okamura, Zdeněk Brož, Miluše Horská, Marta Bayerová, Eva Syková a Petr Šilar.

⁸² *Senátní tisk č. 137* [online]. Copyright © 2013 Senát Parlamentu České republiky [cit. 14.01.2024]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/69353/58317>

⁸³ *Už žádné vondroviny. Navrhnu v Senátu potřebné změny, slibuje whistleblower Michálek* [online]. Copyright © 2012 Hospodářské noviny [cit. 15.01.2024]. Dostupné z: <https://domaci.hn.cz/c1-57943970-uz-zadne-vondroviny-navrhnu-v-senatu-potrebne-zmeny-slibuje-whistleblower-michalek>

Oproti predošlému vládneému návrhu predpokladal senátny návrh prijatie samostatného zákona. Jeho naoko pozitívom bolo, že mal oznamovateľom umožniť nahlásiť nielen niektoré trestné činy, ale aj špecificky vymedzené priestupky, iné správne delikty alebo iné závažné porušenia zákona alebo vnútorného predpisu zamestnávateľa.⁸⁴ Napriek tomu bol senátny návrh z pohľadu ochrany whistleblowerov stále nedostatočný, keďže pokrýval len na úzke spektrum skutkov a navyše, na rozdiel od prvého vládneho návrhu, výrazne obmedzoval okruh osôb, na ktoré sa vzťahoval. Podľa tohto návrhu by bola ochrana poskytovaná takmer výlučne zamestnancom vo verejnom sektore; súkromných zamestnancov skoro úplne opominul. Senátny návrh zákona na ochranu oznamovateľov bol Senátom vrátený navrhovateľom k dopracovaniu a k ďalšiemu prejednávaní už nikdy nedošlo. Osud druhého návrhu bol teda podobný ako osud toho prvého – k jeho prijatiu nedošlo. Na záver sa hodí dodať, že oba návrhy sa snažili poskytnúť ochranu whistleblowerom len v obmedzenej miere a ani jeden neriešil problematiku whistleblowingu komplexným a vhodným spôsobom,⁸⁵ čo predurčilo ich neúspech.

3.3.3. Tretí návrh z roku 2016

Ďalším v poradí bol poslanecký návrh predložený Andrejom Babišom v roku 2016. Podobne ako návrh druhý aj tento návrh zvolil cestu samostatného zákona, ktorý mal znieť zákon o ochrane oznamovateľov trestných činov pred neoprávneným postihom zo strany zamestnávateľa.⁸⁶

⁸⁴ Ochrana mala byť poskytovaná len tým oznamovateľom, ktorí nahlásili (a) trestný čin, na ktorý trestný zákonník stanoví trest odňatia slobody s hornou sadzbou najmenej 3 roky, (b) priestupok alebo iný správny delikt, za ktorý právny predpis ukladá pokutu s hornou sadzbou vo výške najmenej 3 milióny Kč alebo (c) iné závažné porušenia zákona alebo vnútorného predpisu zamestnávateľa, ktoré sú spôsobilé poškodiť zdravie občanov alebo môžu spôsobiť vznik škody presahujúcej 3 milióny Kč.

⁸⁵ EICHLEROVÁ, Kateřina. Whistleblowing a návrhy na jeho úpravu v České republice z pohľadu obchodných korporácií. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 66. ISBN 978-80-7478-393-7.

⁸⁶ *Sněmovní tisk č. 799/0* [online]. Copyright © 2016 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 15.01.2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=126454>

Ako už z názvu poslaneckého návrhu vyplýva, ochranu mali požívať len osoby, ktoré učinia trestné oznámenie o trestnom konaní príslušnému orgánu. Názov zákona by síce mohol budiť dojem, že ochrana zamestnancom mala byť poskytnutá pri nahlásení akéhokoľvek trestného činu, ale nebolo tomu tak. Tento návrh sa obmedzoval na taxatívne určené trestné činy, vrátane úplatkárskych trestných činov, trestných činov v oblasti zadávania verejných zákaziek, daňových trestných činov a trestných činov legalizácie výnosov z trestnej činnosti. Výber jednotlivých trestných činov pôsobil zmätočne, keďže vybrané boli trestné činy z rôznych hláv osobitnej časti trestného zákonníka. Zdá sa, že Matocha oprávnene kládol otázku, koho mal vlastne zákon chrániť a prečo nechránil oznamovateľov pri oznámení všetkých trestných činov, ale len niektorých.⁸⁷ Zamýšľaná ochrana teda nebola vo výsledku vôbec dostatočná.

Nepochybným pozitívom návrhu bol široko vymedzený okruh osôb, ktoré mohli podľa návrhu podávať oznámenia. Poslanecký návrh nezamýšľal poskytovať ochranu takmer výlučne verejným zamestnancom, ako tomu bolo v prípade predošlého návrhu, keďže oznamovateľom mohla byť každá osoba v pracovnom alebo služobnom pomere. Oznamovateľ pri alebo po podaní trestného oznámenia mohol požiadať štátneho zástupcu o priznanie statusu chráneného oznamovateľa, čo by pre zamestnávateľa znamenalo nemožnosť ukončiť pracovný pomer zamestnanca bez súhlasu Úradu práce ČR alebo preložiť ho na inú prácu. Návrh zároveň počítal s možnosťou anonymného oznámenia, a to prostredníctvom informačného systému prevádzkovaného Najvyšším štátnym zastupiteľstvom.

Poslanecký návrh z roku 2016 skrýval viacero nedostatkov. Jedným z najzávažnejších bola absolútna ochrana zamestnanca pred výpoveďou zo strany zamestnávateľa, keďže návrh nerozlišoval medzi výpovednými dôvodmi. Morávek upozornil na fakt, že pracovný pomer chráneného oznamovateľa by nemohol byť

⁸⁷ MATOCHA, Jakub. *Zamyšlení nad návrhem zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů* [online]. Copyright © 2016 Právní prostor [cit. 16.01.2024]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zamysleni-nad-navrhem-zakona-o-ochrane-oznamovatelu-trestnych-cinu#note-1>

ukončený ani v prípade, keby sa rušil zamestnávateľ alebo jeho časť.⁸⁸ Ďalším významným nedostatkom bolo opomenutie nepoctivého oznamovania trestných činov. Vo výsledku bol tento návrh nedopracovaný, bez možnosti akéhokoľvek vylepšenia, keďže neprešiel ani do prvého čítania a jeho prejednávanie skončilo s koncom volebného obdobia.

3.3.4. Štvrtý návrh z roku 2017

Štvrtý neúspešný návrh bol vládou predložený v roku 2017.⁸⁹ Rovnako ako prvý vládny návrh ani tento návrh nepočítal s vytvorením samostatného špeciálneho zákona. Ochrana oznamovateľov sa mala udiť pridaním jedného (jediného) odstavca do zákona č. 99/1963 Sb., Občiansky súdny rád („občiansky súdny poriadok“ alebo „OSŘ“). Novelizovaný mal byť § 133a OSŘ, pridaním druhého odstavca, ktorý by zaistil, že by sa tzv. obrátené dôkazné bremeno v občianskom súdnom konaní vzťahovalo aj na oznamovateľov.

Druhý odstavec ustanovenia § 113a OSŘ mal po novele znieť: *„Pokiaľ žalobca uvedie pred súdom skutočnosti, z ktorých možno dovodiť, že bol zo strany žalovaného postihnutý alebo znevýhodnený v oblasti základného pracovnoprávneho vzťahu preto, že orgánu činnému v trestnom konaní učinil na základe dôveryhodných skutočností trestné oznámenie pre trestný čin, ktorý mohol spáchať žalovaný, zamestnanec žalovaného, osoba v služobnom pomere zaradená u žalovaného, člen orgánu žalovaného alebo osoba vykonávajúca verejnú funkciu u žalovaného alebo stojaca v jeho čele, je žalovaný povinný dokázať, že nedošlo k postihnutiu alebo znevýhodneniu žalobcu z tohto dôvodu.“*

Týmto návrhom sa mala zlepšiť procesná situácia zamestnancov (whistleblowerov) v súdnych sporoch so zamestnávateľom, keďže zamestnávatelia mali

⁸⁸ MORÁVEK, Jakub. Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Právnická fakulta univerzity Karlovy v Praze. 2016, č. 4, s. 70.

⁸⁹ *Sněmovní tisk č. 1034/0* [online]. Copyright © 2017 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 16.01.2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=120933>

mať povinnosť preukázať skutočnosti, z ktorých by bolo možné dovodiť, že výpoveď daná zamestnancovi zamestnávateľom nebola znevýhodnením zamestnanca v dôsledku jeho aktu oznámenia protiprávneho konania. Šlo teda o značne zjednodušený spôsob inkorporácie ochrany oznamovateľov do právneho poriadku, no podobne ako predošlé tri návrhy, ani tento štvrtý sa nedostal do finálnej fázy legislatívneho procesu a ostal len na papieri.

3.3.5. Piaty návrh z roku 2018

V celkovom poradí neúspešných návrhov ako návrh piaty, pričom ako tretí vládny, bol podaný v roku 2018 ďalší návrh zákona o ochrane oznamovateľov⁹⁰ z dôvodu záväzku terajšej vlády v svojom programovom vyhlásení predložiť „účinné právne nástroje k ochrane oznamovateľov korupcie (*whistleblowing*)“.⁹¹ Ďalším dôvodom predstavenia tohto návrhu bola potreba doplniť do právneho poriadku Českej republiky ustanovenia na ochranu oznamovateľov vyžadované v tej dobe ešte návrhom Smernice Európskeho parlamentu a Rady o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenia práva Únie.

Tento návrh sa nesnažil vyriešiť problematiku whistleblowingu zjednodušené; práve naopak, návrh predpokladal prijatie zvláštneho zákona. Ochranu mal poskytovať relatívne širokému okruhu osôb, a to zamestnancom, štátnym zamestnancom, vojakom z povolania aj príslušníkom bezpečnostných zborov. Podobne široko upravoval aj okruh konaní, ktoré mohli byť predmetom oznámenia. Oznamovatelia mohli oznamovať trestné činy, priestupky alebo konania, ktoré majú znaky priestupku. Oba tieto aspekty zamýšľanej právnej úpravy vnímame veľmi pozitívne, keďže takýto komplexný prístup mohol posilniť právnu ochranu oznamovateľov.

⁹⁰ *Návrh zákona o ochrane oznamovateľů* [online]. Copyright © 2018 Vláda České republiky [cit. 23.01.2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSB63F32SK/>

⁹¹ *Programové vyhlášení vlády České republiky* [online]. Copyright © 2018 Vláda České republiky [cit. 23.01.2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf>

Ako prvý z doterajších návrhov predpokladal tento návrh vytvorenie vnútorných oznamovacích systémov u vybraných zamestnávateľov,⁹² ktoré, ako už zo samotného návrhu vyplýva, boli uprednostňované pred vonkajšími oznamovacími systémami. Interné systémy mali určiť vhodné opatrenia k ochrane oznamovateľov, pravidlá týkajúce sa možného utajenia totožnosti oznamovateľa, organizačné zaistenie oznamovania, informovanie oznamovateľov o priebehu a výsledkoch prešetrenia a lehoty k prešetreniu. Pre zamestnávateľov vyplývalo z vládneho návrhu niekoľko povinností, napríklad informovanie zamestnancov o spôsoboch podávania oznámení, určenie a označenie príslušnej osoby pre prešetrenie oznámení, bezodkladné informovanie oznamovateľa o výsledkoch prešetrenia či vedenie evidencie oznámení po určitú dobu. Nespochybniteľným pozitívom daného návrhu bola možnosť podať prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému aj anonymné oznámenie, čo malo a mohlo ešte viac motivovať zamestnancov nahlasovať protiprávne konania.

Alternatívou k podávaniu oznámení prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému bolo oznamovanie prostredníctvom vonkajšieho oznamovacieho systému, a to trestným oznámením príslušnému orgánu alebo na Agentúre na ochranu oznamovateľov. Tá mala byť organizačným útvarom Ministerstva spravodlivosti ČR a okrem prijímania oznámení mala vyvíjať aj informačnú a poradenskú činnosť. Hodí sa však dodať, že oznamovateľ mal mať právo urobiť oznámenie prostredníctvom Agentúry na ochranu oznamovateľov len vo vybraných situáciách,⁹³ pričom prednostne mal byť využívaný systém zavedený zamestnávateľom.

⁹² Podľa § 5 odst. 1 vládneho návrhu zákona o ochrane oznamovateľov z roku 2018 mali mať povinnosť zaviesť vnútorný oznamovací systém (1) zamestnávateľa s viac ako 50 zamestnancami, (2) zamestnávateľa s celkovým ročným obratom alebo bilančnou sumou ročnej rozvahy viac než 10 miliónov eur, (3) právnické osoby, ktoré sú povinnými osobami podľa AML zákona a (4) verejní zadávatelia (s výnimkami).

⁹³ Podľa § 9 odst. 2 vládneho návrhu zákona o ochrane oznamovateľov z roku 2018 mohol oznamovateľ podať oznámenie prostredníctvom vonkajšieho oznamovacieho systému hlavne vtedy, pokiaľ (a) nebol zavedený vnútorný oznamovací systém, (b) oznamovateľ si nebol vedomý existencie vnútorného oznamovacieho systému alebo nebol preňho dostupný, (c) oznamovateľ podal oznámenie prostredníctvom vnútorného oznamovacieho mechanizmu, ale zamestnávateľ neprijal v primeranej lehote nevyhnutné opatrenia k náprave alebo ak (d) sa oznamovateľ domnieval, že oznámenie podané prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému by zmariť jeho prešetrenie.

Z pohľady ochrany oznamovateľa bol zásadný zamýšľaný zákaz odvetných opatrení zo strany zamestnávateľa v prípade podania oznámenia. Návrh neobsahoval taxatívny výpočet, uvádzal však niektoré odvetné opatrenia, ktoré mali byť zakázané, a to prepustenie z pracovného pomeru, odvolanie zo služby, preloženie na inú pozíciu, bezdôvodné nepovýšenie, zníženie platu alebo mzdy, zmena pracovnej doby, zmena pracoviska, diskriminácia alebo znevýhodnenie.

Tento návrh prešiel medzirezortným pripomienkovým konaním. Následne ale vecne príslušný útvar, Oddelenie boja s korupciou, prešiel spod Legislatívnej rady vlády pod Ministerstvo spravodlivosti, čo znamenalo aj prevedenie gescie nad spracovaním zákona a ukončenie legislatívneho procesu. Z pohľadu ochrany oznamovateľov šlo o veľkú stratu, keďže daný návrh ako prvý riešil ochranu oznamovateľov komplexne a mal skutočný potenciál významne zlepšiť postavenie oznamovateľov v Českej republike.

3.3.6. Šiesty návrh z roku 2020

V roku 2020 bol Ministerstvom spravodlivosti ČR predložený štvrtý vládny návrh, v celkovom poradí šiesty, už v dobe platnosti Smernice o ochrane oznamovateľov, keď členským štátom bežala transpozičná lehota stanovená na 17. december 2021. S cieľom splniť úijné povinnosti vláda predložila dva návrhy, a to návrh zákona o ochrane oznamovateľov⁹⁴ a návrh zákona, ktorým sa menia niektoré zákony v súvislosti s prijatím zákona o ochrane oznamovateľov (tzv. zmenový zákon).⁹⁵ Pred tým, ako bol vo februári 2021 vládou schválený návrh rozoslaný poslancom, prešiel viacerými úpravami zo strany vlády ČR aj Legislatívnej rady vlády ČR. Pre úplnosť je preto potrebné dodať, že táto práca sa zaoberá pôvodnou verziou

⁹⁴ *Návrh zákona o ochraně oznamovatelů* [online]. Copyright © 2020 Vláda České republiky [cit. 24.01.2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNBR3DRSYB/KORNBR3ECDIH>

⁹⁵ *Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů* [online]. Copyright © 2020 Vláda České republiky [cit. 24.01.2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNBR3E84HK/KORNBR3ECPMK>

Ministerstva spravodlivosti ČR z júna 2020 pred vnútrorezortným a medziministerským pripomienkovým konaním.

Svojou štruktúrou sa tento návrh líšil od predošlého viac-menej len v detailoch. Rovnako ako predošlý vládny návrh umožňoval oznamovateľom nahlasovať relatívne širokú škálu protiprávnych konaní. Pod oznámením tento návrh rozumel podnet obsahujúci informácie o skutočnostiach, ktoré nasvedčujú tomu, že v súvislosti s prácou alebo obdobnou činnosťou bolo alebo malo byť spáchané konanie, ktoré má znaky trestného činu alebo priestupku, alebo ktoré síce nemá znaky trestného činu ani priestupku, ale ktorým je porušená povinnosť uložená právnym predpisom alebo predpisom EÚ vo vymedzených oblastiach. Návrh počítal s poskytovaním ochrany veľmi širokému okruhu osôb, keďže potenciálnymi oznamovateľmi mohli byť nie len zamestnanci, ale aj štátni zamestnanci, osoby samostatne zárobkovo činné, akcionári, členovia právnických osôb, členovia volených orgánov právnickej osoby, správcovia zverenských fondov, dobrovoľníci, stážisti aj dodávatelia na základe zmlúv. V prípade vedome nepravdivého oznámenia hrozila oznamovateľovi pokuta, čo malo pôsobiť generálne preventívne.

Štvrtý vládny návrh umožňoval oznamovateľom nahlasovať protiprávne konania štyrmi spôsobmi, a to prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému, Agentúre, prostredníctvom trestného oznámenia alebo zverejnením. Oznamovanie prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému bolo uprednostňovanou možnosťou.⁹⁶ Povinnosť zaviesť ho mali mať niektorí zamestnávateľia,⁹⁷ pričom v porovnaní s predošlým návrhom bol spôsob ich vymedzenia užší. Povinnosti povinných subjektov boli obdobné ako v prípade tretieho vládneho návrhu. Ďalšou možnosťou podania oznámenia bolo prostredníctvom Agentúry, ktorá mala okrem prijímania oznámení vyvíjať tiež informačnú a poradenskú činnosť. Zriadená mala byť práve týmto zákonom, pričom z hľadiska organizácie mala byť organizačným útvarom

⁹⁶ *Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů* [online]. Copyright © 2020 Vláda České republiky [cit. 24.01.2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNBR3DRSYB/KORNBR3ECDIH>

⁹⁷ Podľa § 8 odst. 1 vládneho návrhu zákona o ochrane oznamovateľov z roku 2020 povinnosť zaviesť vnútorný oznamovací systém mali mať (1) verejní zadávatelia (s výnimkami), (2) zamestnávateľia s viac ako 50 zamestnancami a (3) zamestnávateľia vo vybraných oblastiach.

Ministerstva spravodlivosti ČR. Takéto inštitucionálne zakotvenie bolo kritizované protikorupčnými neziskovými organizáciami, ktoré to považovali za problematické z dôvodu nedostatočnej nezávislosti,⁹⁸ ktorá bola požiadavkou aj samotnej Smernice. Namiesto toho navrhovali zriadiť buď nový nezávislý úrad, alebo začleniť agendu niektorému z už existujúcich nezávislých úradov.⁹⁹ Posledným spôsobom oznámenia bolo zverejnením, ktoré prichádzalo do úvahy len v stanovených prípadoch.

Aj tento návrh, rovnako ako predošlý, zakazoval zamestnávateľom činiť odvetné opatrenia voči oznamovateľom. Na rozdiel od predošlého však výpočet odvetných opatrení nepodával. Namiesto toho tento návrh odvetné opatrenie vymedzoval ako konanie vyvolané oznámením, ktoré je učené v súvislosti s výkonom práce alebo obdobnej činnosti a ktoré je zásahom do práv či oprávnených záujmov oznamovateľa alebo vymedzených osôb. Návrh teda zamýšľal poskytovať ochranu aj ďalším osobám a subjektom z okolia oznamovateľa.

Ako už bolo spomenuté vyššie, v poradí šiesty návrh zákona prešiel pripomienkovým konaním a bol vládou schválený začiatkom roka 2021. Následne bol predložený Poslaneckej snemovni, kde prebehlo prvé čítanie legislatívneho procesu, avšak v októbri 2021 bolo prejednávanie v Poslaneckej snemovni ukončené s koncom volebného obdobia. K jeho prijatiu teda nedošlo. Svojou komplexnosťou a prepracovanosťou však splňal všetky základné predpoklady na to, aby v prípade jeho prijatia oznamovateľom poskytoval náležitú ochranu.

⁹⁸ *Společné připomínky tří protikorupčních neziskových organizací k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a změnovému zákonu* [online]. Copyright © 2020 Oživení, o.s., Transparency International - Česká republika, o.p.s a Frank Bold Society, z.s. [cit. 23.01.2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2020/08/Připom%C3%ADnky-k-zákonu-o-ochraně-oznamovatelů.pdf>

⁹⁹ Alternatívou k zriadeniu nového nezávislého úradu mohlo byť podľa neziskových protikorupčných organizácií začlenenie agendy niektorému už existujúcemu nezávislému úradu, a to buď Úradu pre dohľad nad hospodarením politických strán a politických hnutí, alebo Verejnému ochrancovi práv.

3.3.7. Siedmy návrh z roku 2020

Posledný neúspešný návrh bol predložený skupinou poslancov¹⁰⁰ v roku 2020, keďže sa domnievali, že vládny návrh by nezaistoval nezávislé a objektívne posudzovanie podnetov oznamovateľov.¹⁰¹ Rovnako ako posledné dva vládne návrhy počítal so samostatným zákonom o ochrane oznamovateľov, líšil sa však svojou prepracovanosťou a dĺžkou, keďže na rozdiel od vládnych návrhov bol poznateľne kratší a stručnejší.

Návrh mal umožňovať oznamovateľom nahlásiť informácie nasvedčujúce tomu, že došlo alebo môže dôjsť ku konaniu, ktoré je v zásadnom rozpore s verejným záujmom. Pod takým konaním boli myslené trestné činy, s výnimkou prečinov s hornou hranicou trestnej sadzby menej než dva roky, priestupky, za ktoré právny predpis ukladá pokutu s hornou sadzbou vo výške najmenej 2 milióny Kč a konania porušujúce rozpočtovú disciplínu s odvodom za porušenie vo výške minimálne 2 milióny Kč. Negatívom poslaneckého návrhu bolo, že nespĺňal všetky požiadavky Smernice z pohľadu vecnej pôsobnosti a oznamovateľov chránil v podstatne užšej miere ako posledné dva vládne návrhy. Pokiaľ ide o osobnú pôsobnosť, návrh mal chrániť zamestnancov, štátnych zamestnancov, príslušníkov bezpečnostných zborov, vojakov, členov právnickej osoby alebo jej orgánu, osoby vykonávajúce správu zverenského fondu a osoby, ktoré sú stranou zmluvy, ktorej predmetom je poskytovanie dodávok, služieb, prác alebo iného obdobného plnenia. Jeho plusom bolo, že vymenované osoby mali mať možnosť podať oznámenie anonymne, čo mohlo vytvoriť prostredie dôvery a bezpečia pre tých jednotlivcov, ktorí sa nechceli pod oznámenie podpísať.

Oznamovatelia mali mať možnosť podávať oznámenia prostredníctvom vnútorných alebo vonkajších oznamovacích systémov. Daný návrh orgán, ktorý by mal

¹⁰⁰ Poslanecký návrh zákona o ochrane oznamovateľov z roku 2020 bol podaný piatimi poslancami Českej pirátskej strany, a to Lukášom Černohorským, Lenkou Kozlovou, Jakubom Michálkom, Ondřejom Polanským a Ondřejom Profantom.

¹⁰¹ *Komentář Lukáše Černohorského: Vláda odmítá bránit oznamovatele protiprávního jednání, Piráti chtějí jejich ochranu a změnu legislativy. Ušetříme miliardy a snížíme korupci, říkají.* [online]. Copyright © 2020 Pirátska strana. [cit. 24.01.2024]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/jak-pirati-pracuji/komentar-lukase-cernohorskeho-vlada-odmita-branit-oznamovatele-protipravniho-jednani-pirati-chteji-jejich-ochranu-a-zmenu-legislativy-usetrime-miliardy-a-snizime-korupci-rikaji/>

oznámenia prijímať, vôbec nešpecifikoval, iba hovoril o príslušnom správnom orgáne. S Agentúrou ale poslanecký návrh vôbec nepočítal, keďže samotní predkladatelia kritizovali jej organizačné zaradenie pod Ministerstvo spravodlivosti ČR.¹⁰² Informačnú a poradenskú činnosť v oblasti whistleblowingu mal podľa návrhu poskytovať verejný ochranca práv.

Poslanecký návrh zákona o ochrane oznamovateľov získal od vlády nesúhlasné stanovisko. Poslanecká snemovňa Parlamentu ČR v prvom čítaní tento návrh zamietla, čím sa jeho legislatívna cesta skončila neúspešne. Vzhľadom na nedostatočnú transpozíciu Smernice však nešlo o žiadnu veľkú stratu.

Dlhodobá absencia komplexného právneho predpisu upravujúceho ochranu oznamovateľov v Českej republike bola neudržateľná. Pokusov o uzákonenie bolo mnoho, no kvalitatívne sa zásadne líšili. Prvé štyri neúspešné návrhy boli z pohľadu súčasného rozsahu ochrany oznamovateľov nedostačujúce. Zatiaľ čo niektorý z týchto návrhov napríklad počítal s poskytnutím ochrany výlučne osobám zamestnaným vo verejnom sektore, iné sa mali vzťahovať len na vybrané protiprávne skutky, napríklad taxatívne vymedzené trestné činy. Ak sa pozrieme na smernicu o ochrane oznamovateľov a porovnáme ju s ktorýmkoľvek z týchto štyroch návrhov, je zrejmé, že v prípade prijatia ktoréhokoľvek z nich by sa Česká republika nevyhla transpozícii vzhľadom na skutočnosť, že všetky návrhy sa snažili riešiť komplexnú problematiku whistleblowingu takpovediac zjednodušeným spôsobom. Úroveň ochrany whistleblowerov vyplývajúca zo Smernice vysoko prevyšovala zamýšľanú ochranu vyplývajúcu z návrhov z rokov 2012, 2013, 2016 a 2017, keďže tvorcovia jednotlivých návrhov často ignorovali nespochybniteľný celospoločenský význam whistleblowingu. Postupom času však kvalitatívna úroveň návrhov zásadne vzrástla, hlavne pokiaľ ide o posledné dva vládne návrhy, do značnej miery reflektujúce požiadavky Smernice. Prijatím ktoréhokoľvek z nich by v Českej republike konečne existovala celistvá právna úprava zaoberajúca sa ochranou oznamovateľov protiprávneho konania.

¹⁰² *Komentár Lukáše Černoorského: Vláda odmítá bránit oznamovatele protiprávního jednání, Piráti chtějí jejich ochranu a změnu legislativy. Ušetříme miliardy a snížíme korupci, říkájí.* [online]. Copyright © 2020 Pirátska strana. [cit. 24.01.2024]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/jak-pirati-pracuji/komentar-lukase-cernoorskeho-vlada-odmita-branit-oznamovatele-protipravniho-jednani-pirati-chceji-jejich-ochranu-a-zmenu-legislativy-usetrime-miliardy-a-snizime-korupci-rikaji/>

Tabuľka č. 2: Porovnanie vybraných aspektov neúspešných návrhov na zakotvenie úpravy ochrany oznamovateľov do právneho poriadku ČR

rok návrhu	typ návrhu	úprava	oznamovateľ	skutky
2012	vládný	súčasť anti-diskriminačného zákona	zamestnanci súkromného aj verejného sektora	(všetky) trestné činy
2013	senátorský	samostatný zákon	najmä zamestnanci verejného sektora	vymedzené trestné činy, vymedzené priestupky a iné správne delikty, a iné závažné porušenia zákona alebo vnútorného predpisu zamestnávateľa
2016	poslanecký	samostatný zákon	zamestnanci súkromného aj verejného sektora	taxatívne vymenované trestné činy
2017	vládný	súčasť OSŘ	zamestnanci súkromného aj verejného sektora	(všetky) trestné činy
2018	vládný	samostatný zákon	zamestnanci, štátni zamestnanci, vojaci a príslušníci bezpečnostných zborov	(všetky) trestné činy, priestupky a konania, ktoré majú znaky priestupkov
2020	vládný	samostatný zákon	zamestnanci, štátni zamestnanci, OSZČ, akcionári, členovia PO, členovia volených orgánov PO, správcovia zverenských fondov, dobrovoľníci, stážisti, dodávatelia	(všetky) trestné činy, priestupky a iné protiprávne konania vo vymedzených oblastiach
2020	poslanecký	samostatný zákon	zamestnanci, štátni zamestnanci, vojaci, príslušníci bezpečnostných zborov, členovia PO alebo jej orgánu, osoby vykonávajúce správu zverenského fondu, dodávatelia	trestné činy (s výnimkami), vymedzené priestupky a vymedzené konania porušujúce rozpočtovú disciplínu

4. SÚČASNÁ PRÁVNA ÚPRAVA V ZÁKONE O OCHRANE OZNAMOVATEĽOV Č. 171/2023 SB.

Dlhoročná snaha politikov uzákoniť ochranu oznamovateľov v Českej republike sa zhmotnila až v roku 2023, keď bol prijatý zákon, ktorý transponuje európsku úpravu, a to smernicu o ochrane oznamovateľov. Dnes platná a účinná právna úprava sa nachádza v zákone č. 171/2023 Sb., zákon o ochrane oznamovateľov („zákon o ochrane oznamovateľov“ alebo „Zákon“), ktorý rieši problematiku whistleblowingu komplexným spôsobom.

Návrh tohto zákona predložila vláda v apríli 2022 a následne ho poslala do pripomienkového konania. Návrh bol vládou prejednaný a schválený v novembri 2022, pričom bezodkladne bol predložený Poslaneckej snemovni Parlamentu ČR. Tá ho koncom apríla 2023 schválila, čo znamenalo postúpenie návrhu zákonu Senátu Parlamentu ČR. Ten vládny návrh neprejednal, takže po márnom uplynutí tridsaťdňovej lehoty k prejednaniu bol zákon o ochrane oznamovateľov postúpený prezidentovi na podpis. Prezident ČR ho podpísal 7. júna 2023. Následne bol zákon o ochrane oznamovateľov vyhlásený v Zbierke zákonov ČR 20. júna 2023.

Zákon o ochrane oznamovateľov sa skladá z piatich častí. Časť prvá obsahuje základné ustanovenia, časť druhá, tvorená štyrmi hlavami, sa venuje oznamovaniu a postupu po učení oznámenia, časť tretia sa zaoberá kontrolou nad dodržiavaním povinností povinných subjektov, časť štvrtá upravuje sankcionovanie, a teda jednotlivé priestupky a časť piata obsahuje prechodné a záverečné ustanovenia. Pokiaľ ide o jednotlivé hlavy časti druhej, hlava I je venovaná ochrane oznamovateľa všeobecne, hlava II vnútornému oznamovaciemu systému, hlava III pôsobnosti Ministerstva spravodlivosti ČR v oblasti ochrany oznamovateľov a hlava IV spoločným ustanoveniam pre vnútorný oznamovací systém a Ministerstvo spravodlivosti ČR.

Zákon o ochrane oznamovateľov, ktorý transponuje smernicu o ochrane oznamovateľov, vymedzuje v ustanovení § 1 tri základné okruhy, ktoré upravuje, a to podávanie a postup posudzovania oznámenia o možnom protiprávnom konaní, podmienky poskytovania ochrany fyzickej osobe, ktorá oznámenie učinila (t. j. oznamovateľovi) a pôsobnosť Ministerstva spravodlivosti ČR na úseku ochrany oznamovateľov.

4.1. Oznamovateľ ako osoba podávajúca oznámenie o možnom protiprávnom konaní a jeho ochrana (§ 2)

Zákon o ochrane oznamovateľov pojem whistleblower nepoužíva; namiesto toho zavádza pojem oznamovateľ a zároveň ho definuje.

4.1.1. Oznamovateľ ako fyzická osoba (§ 2 odst. 2, 3 a 4)

Oznamovateľa definuje zákon o ochrane oznamovateľov v ustanovení § 1 písm. b), ktorý ustanovuje, že oznamovateľom je fyzická osoba, ktorá učinila oznámenie o možnom protiprávnom konaní. Použitím argumentu *a contrario* môžeme dovodiť, že oznamovateľom nemôže byť právnická osoba. V praxi však môže nastať situácia, keď oznámenie podáva napríklad dodávateľ, ktorý je právnickou osobou. V takom prípade bude oznamovateľom nie právnická, ale fyzická osoba, ktorá oznámenie naozaj podala, nech už ide o konateľa alebo bežného zamestnanca dodávateľa.¹⁰³ Tejto fyzickej osobe bude následne patriť ochrana pred odvetnými opatreniami, ktorú Zákon oznamovateľovi priznáva a zaručuje.

Medzi oznamovateľom a subjektom, ktorého sa oznámenie týka, musí byť pracovný alebo obdobný vzťah. To, čo sa pod prácou alebo inou obdobnou činnosťou rozumie, vymedzuje Zákon v ustanovení § 2 odst. 3. Relevantnými pracovnými a obdobnými vzťahmi sú závislá práca vykonávaná v základnom pracovnoprávnom vzťahu (t. j. pracovný pomer, dohoda o pracovnej činnosti a dohoda o vykonaní práce), služba, samostatná zárobková činnosť, výkon práv spojených s účasťou v právnickej osobe, výkon funkcie člena orgánu právnickej osoby, plnenie úloh v rámci činnosti právnickej osoby, v jej záujme, jej menom alebo na jej účet, správa zverenského fondu, dobrovoľnícka činnosť, odborná prax, stáž alebo výkon práv a povinností vyplývajúcich zo zmluvy, ktorej predmetom je poskytovanie dodávok, služieb, stavebných prác alebo iného obdobného plnenia. V praxi to znamená, že oznamovateľom nemusí byť len

¹⁰³ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochrane oznamovateľů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 13. ISBN 978-80-7676-738-6.

zamestnanec osoby, ktorej sa oznámenie týka, ale napríklad aj jej akcionár, dobrovoľník, stážista, dočasne pridelený zamestnanec alebo dodávateľ na základe zmluvy o dielo či zmluvy o poskytovaní služieb.

Zákonodarca sa rozhodol pre poskytnutie ochrany širokému okruhu osôb. Ochrana je zaručená osobám zamestnaným v súkromnom aj verejnom sektore, pričom výkon práce alebo inej obdobnej činnosti môže byť priamy alebo sprostredkovaný. Zároveň, okrem trvajúceho pracovného alebo obdobného vzťahu môže ísť aj o vzťah, ktorý už skončil alebo ktorý ešte len vznikne alebo ktorý mal vzniknúť (§ 2 odst. 4 Zákona). Zákon bližšie nešpecifikuje, či pre poskytnutie ochrany stačí konanie zo strany uchádzača (napríklad odoslanie životopisu) alebo sa vyžaduje aj reakcia potenciálneho zamestnávateľa (napríklad v podobe pozvania na pohovor). Keďže Smernica uvádza, že na uchádzača sa ochrana vzťahuje, pokiaľ informácie o protiprávnom konaní získal počas náborového procesu alebo inej fázy rokovania pred uzatvorením zmluvy, sa Nulíček a kolektív domnievajú, že pre poskytnutie ochrany v zmysle Zákona je podstatná reakcia potenciálneho zamestnávateľa.¹⁰⁴

Široké pojmie oznamovateľov umožňuje podať oznámenie veľkému okruhu osôb, ktoré by sa bez náležitej ochrany mohli rozhodnúť byť radšej ticho, a to hlavne z dôvodu strachu z postihu. Rozhodnutie zákonodarcu rozšíriť ochranu na taký široký okruh osôb vnímame veľmi pozitívne, keďže práve ochrana, ktorú Zákon oznamovateľom zaručuje, môže podnietiť jednotlivcov k aktom oznámenia protiprávneho konania, čo môže mať vo výsledku pozitívny dopad na fungovanie celej spoločnosti.

4.1.2. Pojem oznámenie a jeho náležitosti (§ 2 odst. 1)

Aby osobe, ktorá podáva oznámenie, prislúchala ochrana zaručená zákonom o ochrane oznamovateľov, musí oznámenie spĺňať určité podmienky. Zákon o ochrane oznamovateľov určuje v ustanovení § 2 dve požiadavky na obsah oznámenia, a to

¹⁰⁴ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochrane oznamovateľov: Praktický komentár*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 26. ISBN 978-80-7676-738-6.

informácia o možnom protiprávnom konaní a identifikácia oznamovateľa. Ak sú tieto podmienky splnené, oznamovateľovi vzniká priamo *ex lege* štatút chráneného oznamovateľa ako dôsledok naplnenia predpísaných podmienok. Inými slovami, Zákon inštitút priznávania štatútu chráneného oznamovateľa orgánom verejnej moci nepozná.

Podľa Zákona musí oznámenie obsahovať informáciu o možnom protiprávnom konaní.¹⁰⁵ K danému protiprávnemu konaniu buď došlo, alebo má dôjsť (1) u osoby, pre ktorú oznamovateľ, hoci sprostredkovane, vykonával alebo vykonáva prácu alebo inú obdobnú činnosť, alebo (2) u osoby, s ktorou oznamovateľ bol alebo je v kontakte v súvislosti s výkonom práce alebo inej obdobnej činnosti. Zjednodušene povedané, oznámenie musí byť učené v súvislosti s výkonom práce alebo služby. Aby oznamovateľovi náležala ochrana zaručená Zákomom, je nevyhnutné, aby protiprávne konanie, ktoré je predmetom oznámenia, spadalo do jednej zo štyroch kategórií. Oznamované protiprávne konanie musí mať (a) buď znaky trestného činu alebo (b) priestupku, za ktorý zákon stanoví sadzbu pokuty, ktorej horná hranica je aspoň 100 000 Kč, prípadne musí toto oznamované protiprávne konanie (c) porušovať zákon o ochrane oznamovateľov alebo (d) iný právny predpis alebo predpis Európskej únie vo vymedzených oblastiach. V praxi môžu byť bežné aj situácie, keď oznamované protiprávne konanie bude vykazovať znaky viacerých oblastí, napríklad pôjde o trestný čin a zároveň o čin porušujúci právny predpis v jednej z oblastí. Ak porovnáme smernicu o ochrane oznamovateľov so zákonom o ochrane oznamovateľov, všimneme si, že český zákonodarca využil možnosť, ktorú mu Smernica dáva¹⁰⁶ a značne rozšíril vecnú pôsobnosť tohto zákona. Zákon o ochrane oznamovateľov sa totiž vzťahuje na všetky trestné činy ako činy najviac spoločensky škodlivé i na priestupky, u ktorých je horná hranica pokuty aspoň 100 000 Kč. V praxi to znamená, že osoba môže nahlásiť napríklad krádež, spreneveru, podvod, ako aj úplatkárске trestné činy. Pokiaľ ide o nedodržanie povinností v pracovnoprávných vzťahoch, vzhľadom na skutočnosť, že za väčšinu porušení zákonníka práce je možné uložiť pokutu, ktorej horná hranica

¹⁰⁵ Konanie, ktoré je predmetom oznámenia, môže byť aktívne aj pasívne (opomenutie).

¹⁰⁶ Posledná veta bodu 5 preambuly smernice o ochrane oznamovateľov umožňuje členským štátom rozšíriť vecnú pôsobnosť Smernice: „Členské štáty by mohli rozhodnúť o rozšírení uplatňovania vnútroštátnych ustanovení na ďalšie oblasti s cieľom zaistiť, aby existoval komplexný a súdržný rámec ochrany oznamovateľov na vnútroštátnej úrovni.“

dosahuje podľa zákona č. 251/2005 Sb., zákon o inspekcii práce, vyššie zmieňovanú časť, ochranu budú požívať aj oznamovatelia, ktorí upozornia na tieto priestupky.¹⁰⁷ Pokiaľ ide o priestupky a správne delikty, ktoré túto hranicu nedosahujú, oznamovateľ ich môže nahlásiť a jemu bude poskytnutá ochrana vtedy, ak ide o priestupky a správne delikty z oblastí vymedzených v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) Zákona.¹⁰⁸ Ak je porušený zákon o ochrane oznamovateľov a iný právny predpis alebo predpis EÚ vo vymedzených oblastiach, môže byť takýto protiprávny čin nahlásený aj vtedy, ak nevykazuje znaky trestného činu ani priestupku. V prípade, že protiprávny čin nemožno podradiť pod žiadnu zo štyroch kategórií, nepôjde o oznámenie v zmysle Zákona. Z tohto dôvodu napríklad porušenia etiky nepoživajú ochranu podľa zákona o ochrane oznamovateľov.¹⁰⁹ I keď sa môže zdať, že čím širšie vymedzené chránené oznamovanie, tým pre oznamovateľov lepšie, je otázne, či to bolo nevyhnutné¹¹⁰ a či menej rozsiahla právna úprava by nesplnila účel rovnako dobre, ba priam aj lepšie.

¹⁰⁷ V praxi môže ísť o širokú škálu priestupkov, či už fyzických osôb, právnických osôb alebo podnikajúcich fyzických osôb. K týmto porušeniam pracovnoprávnych vzťahov môže dôjsť na rôznych úsekoch, napr. na úseku rovného zaobchádzania, ochrany súkromia a osobných práv zamestnancov, odmeňovania zamestnancov, pracovnej doby či na úseku bezpečnosti práce.

¹⁰⁸ Ak je porušený iný právny predpis alebo predpis EÚ v nasledujúcich oblastiach, je možné protiprávne konanie nahlásiť, aj keď nevykazuje znaky trestného činu ani priestupku: (1) finančné služby, povinný audit a iné overovacie služby, finančné produkty a finančné trhy, (2) dane z príjmov právnických osôb, (3) predchádzanie legalizácii výnosov z trestnej činnosti a financovanie terorizmu, (4) ochrana spotrebiteľa, (5) súlad s požiadavkami na výrobky vrátane ich bezpečnosti, (6) bezpečnosť dopravy, prepravy a prevádzky na pozemných komunikáciách, (7) ochrana životného prostredia, (8) bezpečnosť potravy a krmív a ochrana zvierat a ich zdravia, (9) radiačná ochrana a jadrová bezpečnosť, (10) hospodárska súťaž, verejné dražby a zadávanie verejných zákaziek, (11) ochrana vnútorného poriadku a bezpečnosti, života a zdravia, (12) ochrana osobných údajov, súkromia a bezpečnosti sietí elektronických komunikácií a informačných systémov, (13) ochrana finančných záujmov EÚ alebo (14) fungovanie vnútorného trhu vrátane ochrany hospodárskej súťaže a štátnej podpory podľa práva EÚ.

¹⁰⁹ Dôvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochrane oznamovateľů

¹¹⁰ Podľa Morávka šírka vymedzenia chráneného oznamovania v Zákone prirodzene vedie k úvahám o proporcionálnosti a nevyhnutnosti takejto právnej úpravy. Zároveň si kladie otázku, či cieľom širokého vymedzenia chráneného oznamovania má byť výchova spoločnosti k riadnemu a mravnému správaniu. Vid'. MORÁVEK, Jakub. Některé (nejen) pracovněprávní souvislosti zákona o ochraně oznamovatelů. In: PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK (eds.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 42. ISBN 978-80-7676-027-1.

Nevyhnutným obsahom oznámenia je teda informácia o tom, aké protiprávne konanie sa malo udiť alebo hrozí, keďže podľa Zákona stačí dôvodné podozrenie, že k nemu má dôjsť. Nulíček a kolektív uvádzajú, že oznámenie by malo umožniť odpovedať na čo najväčšie množstvo otázok a uvádzajú niekoľko príkladov: „*Čo sa stalo alebo čo hrozí? Kto sa daného konania dopustil? Kedy došlo k danému konaniu? Kde došlo k danému konaniu? Akým spôsobom k danému konaniu došlo? Aké prostriedky boli ku konaniu použité? Prečo došlo k danému konaniu? Aký bol motív alebo čo ho umožnilo? Aká škoda nastala alebo hrozí v súvislosti s daným konaním?*“¹¹¹ Poskytnutie odpovedí na vyššie uvedené otázky môže uľahčiť povinným osobám vyšetrovanie a napomôcť objasniť oznamovaný protiprávny čin rýchlo a efektívne.

Druhou povinnou náležitosťou oznámenia je identifikácia oznamovateľa. Oznámenie by malo (ale nemusí) obsahovať základné identifikátory totožnosti človeka, ktorými sú meno, priezvisko a dátum narodenia. Zároveň však môže oznámenie obsahovať iné údaje, z ktorých je možné dovodiť totožnosť oznamovateľa, napríklad číslo zamestnanca alebo pracovné zaradenie. Ak je z týchto tzv. iných údajov možné jednoznačne určiť totožnosť oznamovateľa „*pri vynaložení primeraného a očakávateľného úsilia zo strany príslušnej osoby,*“¹¹² nemusí oznámenie obsahovať základné identifikátory totožnosti fyzickej osoby. Dané nastavenie ale môže v aplikačnej praxi vytvárať priestor pre špekulácie, či bola totožnosť oznamovateľa nepochybná, resp. či ho bolo možné stotožniť.¹¹³ Zákon zároveň stanovuje vyvratiteľnú domnienku pravdivosti identifikačných údajov, čo v praxi znamená, že ak príslušná osoba nemá dôvod pochybovať o ich pravdivosti, má sa za to, že oznámenie učinila osoba uvedená v oznámení. Zákon rovnako určuje dve výnimky pre uvedenie mena, priezviska a dátumu narodenia v oznámení. Tieto osobné údaje nemusia byť súčasťou oznámenia, ak je totožnosť oznamovateľa známa buď príslušnej osobe (t. j. osobe, ktorá prijíma oznámenia v rámci vnútorného oznamovacieho systému), alebo štátnemu

¹¹¹ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochraně oznamovatelů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 22. ISBN 978-80-7676-738-6.

¹¹² MORÁVEK, Jakub. Ochrana oznamovatelů (nejen) ve státní službě. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Právnická fakulta univerzity Karlovy v Praze. 2023, č. 69 (4), s. 49.

¹¹³ *Ibidem*.

zamestnancovi (v rámci vonkajšieho oznamovacieho systému). Pre úplnosť je nutné dodať, že vzhľadom na zákonnú požiadavku na identifikáciu oznamovateľa, anonymné oznámenie nie je považované za oznámenie v zmysle Zákona.

Anonymné oznámenie

Smernica o ochrane oznamovateľov v článku 6 odst. 2 stanovuje, že členské štáty môžu samy rozhodovať o tom, či musia právne subjekty v súkromnom alebo verejnom sektore a príslušné orgány prijímať anonymné oznámenia a vyšetrovať ich, prípadne tiež prijímať opatrenia k náprave. Takéto rozhodnutie nemusí byť úplne jednoduché, keďže existujú dôvody pre prijímanie aj proti prijímaniu anonymných oznámení. Průšová a Petrušek ako hlavný argument pre prijímanie anonymných oznámení uvádzajú ich schopnosť zredukovať strach u potenciálnych oznamovateľov z odvetných opatrení.¹¹⁴ Vďaka anonymným oznámeniam môžu osoby ako potenciálni oznamovatelia nadobudnúť pocit bezpečia, ktorý nemajú v prípade, že sa musia pod oznámenie podpísať. Na druhej strane Morávek uvádza tri dôvody proti prijímaniu anonymných oznámení, a to neefektívnosť riešenia skutočností oznámených anonymne, zneužívanie systému za účelom poškodenia tretích osôb a nemožnosť poskytnúť ochranu osobe, ak jej totožnosť nie je známa.¹¹⁵ Práve tretí dôvod má zásadnú povahu, keďže jedným z cieľov právnej úpravy whistleblowingu je poskytnutie ochrany oznamovateľom protiprávnej činnosti, pričom v prípade anonymného oznamovania sa ochranná funkcia významne oslabuje.

Určením zákonnej požiadavky na identifikáciu oznamovateľa sa český zákonodarca rozhodol nestanoviť povinnosť prijímať anonymné oznámenia. V praxi to znamená, že Zákonom stanovené postupy je nutné aplikovať iba na identifikovateľné oznámenia. Inými slovami, aj keď oznamovateľom nemôže byť zabránené podať anonymné oznámenia, povinný subjekt sa nimi nemusí (ale môže) zaoberať. Ak sa

¹¹⁴ PRŮŠOVÁ, Aneta a Kryštof PETRUSEK. Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost? In: In: PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub a kol. (eds.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 31. ISBN 978-80-7676-590-0.

¹¹⁵ MORÁVEK, Jakub. Ochrana oznamovatelů (nejen) ve státní službě. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Právnická fakulta univerzity Karlovy v Praze. 2023, č. 69 (4), s. 49.

povinný subjekt dobrovoľne rozhodne anonymné oznámenia prijímať a posudzovať, povinnosti vyplývajúce zo Zákona pre takéto situácie neplatia (za predpokladu, že totožnosť oznamovateľa nikdy nevyjde najavo). Na druhej strane, rozhodnutie prijímať anonymné oznámenia implikuje vysoké požiadavky na zabezpečenie oznamovacieho kanálu, ktorý musí umožniť utajenie identity oznamovateľa. Průšová a Petrušek uvádzajú viaceré zásady a nástroje, ktoré majú zaistiť nevystopovateľnosť pôvodných zdrojov, a to nevyužívanie tzv. trackovacích cookies oznamovateľa, zákaz cachovania užívateľských dát (t. j. predvyplnenie už raz vyplnených formulárov), nepoužívanie javascriptu v prehliadači, ktorý po sebe môže nechať stopu, nezaznamenávanie IP adresy a asymetrické šifrovanie dát prenášaných medzi webovým prehliadačom oznamovateľa a samotným oznamovacím systémom.¹¹⁶ Z tohto technického výpočtu je zrejmé, že prijímanie anonymných oznámení nie bezvýznamne zvyšuje nároky kladené na povinné subjekty,¹¹⁷ preto hlavne u menších subjektov a subjektov voliacich cestu najmenšieho odporu sa dá očakávať odmietnutie prijímania anonymných oznámení. Pre úplnosť dodávame, že povinné osoby podľa AML zákona majú povinnosť prijímať aj anonymné oznámenia¹¹⁸ a možnosť nezaoberať sa anonymnými oznámeniami nemajú.

Aj keď bolo oznámenie podané anonymne, v praxi sa môže stať, že totožnosť oznamovateľa vyjde dodatočne najavo. V takom prípade už pôjde o oznámenie v zmysle Zákona a pôvodne anonymnému oznamovateľovi bude náležať Zákonom zaručená ochrana v plnej šírke. Zároveň po odhalení totožnosti oznamovateľa začína príslušnej osobe bežať lehota pre posúdenie dôvodnosti oznámenia a v prípade záveru, že oznámenie je dôvodné, sa povinnému subjektu aktivuje povinnosť prijať príslušné opatrenia. Zákon bohužiaľ nestanoví, aké povinnosti vo vzťahu k anonymným oznámeniam majú povinné subjekty, avšak s ohľadom na skutočnosť, že totožnosť oznamovateľa môže vyjsť kedykoľvek najavo, je vhodné primerane aplikovať zákonné

¹¹⁶ PRŮŠOVÁ, Aneta a Kryštof PETRUSEK. Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost? In: In: PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub a kol. (eds.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 34-35. ISBN 978-80-7676-590-0.

¹¹⁷ Prijímanie anonymných oznámení implikuje zvýšené nároky na administratívne, personálne aj finančné zdroje na strane povinného subjektu.

¹¹⁸ Pre viac informácií vid'. kapitola 4.2.1. Zavedenie vnútorného oznamovacieho systému povinnými subjektmi.

ustanovenia aj na anonymné oznámenia, hlavne vo veci evidencie a uchovávaní oznámení.¹¹⁹ Tým môže povinný subjekt predísť potenciálnym problémom v prípade kontroly zo strany orgánov inšpekcie práce alebo zo strany Ministerstva spravodlivosti.

Rozhodnutie zákonodarcu Českej republiky nestanoviť všeobecnú povinnosť prijímať anonymné oznámenia je pochopiteľné. Na jednej strane síce môže anonymita určité osoby motivovať k podaniu oznámenia, na strane druhej však potenciálne hrozí zneužívanie anonymného oznamovania a zahltenie oznamovacích kanálov. Preto, hlavne z pohľadu subjektov súkromého sektora, je sloboda rozhodnúť sa, či anonymné oznámenia prijímať alebo nie, významná, keďže povinné subjekty môžu mať už teraz pocit, že je na nich kladená nedôvodná administratívna záťaž. A jednako, je otázne, či by nebolo žiaduce, aby sa povinnosť prijímať anonymné oznámenia vzťahovala aspoň na verejný sektor,¹²⁰ a teda typicky obce, štátne a mestské spoločnosti, u ktorých by anonymné oznámenia mali nepochybne svoje opodstatnenie a ktoré by mali disponovať významnejšími personálnymi zdrojmi schopnými vyrovnat' sa s anonymitou.

4.1.3. Ochrana oznamovateľa a ďalších osôb pred odvetnými opatreniami a ďalšími právnymi dôsledkami (§§ 3 až 6)

Aby bol oznamovateľ motivovaný k učeniu oznámenia, musí mu byť garantovaná určitá miera ochrany. Z tohto dôvodu Zákon chráni oznamovateľov (aj ďalšie osoby) pred odvetnými opatreniami vyvolanými oznámeniami podanými v dobrej viere. Táto ochrana je časovo neobmedzená, avšak čím dlhšia doba ubehne medzi podaným oznámením a uplatnením odvetného opatrenia, tým je menšia

¹¹⁹ VLACHOVÁ, Barbora, Matěj DĚDINA, Markéta ŠLEJHAROVÁ FLANDERKOVÁ a Kateřina ŠVEŘEPOVÁ. *Zákon o ochraně oznamovatelů: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 16. ISBN 978-80-7400-940-2.

¹²⁰ S takouto úpravou počítal aj poslanecký pozmeňovací návrh, ktorý by anonymitu zaviedol iba vo verejnom sektore. Parlamentom nakoniec neprešiel. Vid'. *Poslanci schválili nekvalitní zákon o ochraně oznamovatelů. Klíčová anonymní podání nejsou zahrnuta, Česku tak hrozí žaloba* [online]. Copyright © 2023 Transparency International ČR [cit. 21.03.2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/poslanci-schvalili-nekvalitni-zakon-o-ochrane-oznamovatelu-klicova-anonymni-podani-nejsou-zahrnuta-cesku-tak-hrozi-zaloba/>

pravdepodobnosť, že ide o odvetné opatrenie.¹²¹ Rovnako sú oznamovatelia chránení pred ďalšími súkromnoprávnymi a verejnoprávnymi dôsledkami, pokiaľ je súčasťou oznámenia informácia chránená zákonom alebo zmluvne uloženou povinnosťou mlčanlivosti. Pokiaľ ide o spôsob vzniku ochrany oznamovateľov a ďalších osôb, Zákon neobsahuje inštitút priznávania štatútu chráneného oznamovateľa prostredníctvom osvedčenia štátneho úradu. Namiesto toho ochrana vzniká priamo zo Zákona, ak oznamovateľ učinil oznámenie prostredníctvom vnútorného či vonkajšieho oznamovacieho systému, ak oznámenie uverejnil alebo ak oznámenie podal inému príslušnému orgánu verejnej moci. Inými slovami, štatút chráneného oznamovateľa vzniká ako dôsledok naplnenia Zákonom predpísaných podmienok.

Pod odvetným opatrením Zákon rozumie akékoľvek konanie alebo opomenutie v súvislosti s prácou alebo inou obdobnou činnosťou oznamovateľa, ktoré bolo vyvolané učením oznámenia (t. j. je nevyhnutný kauzálny nexus medzi podaním oznámenia a uplatnením odvetného opatrenia)¹²² a ktoré môže spôsobiť majetkovú alebo nemajetkovú ujmu oznamovateľovi alebo ďalším vymedzeným osobám. Inými slovami, aby bolo konanie alebo opomenutie považované za odvetné opatrenie, musia byť súčasne splnené tieto tri zákonné podmienky. Dôležité je tiež dodať, že ujma môže byť oznamovateľovi spôsobená nie len v prípade nelegitímneho konania, ale aj v prípadoch, keď zamestnávateľ formálne koná zákonným spôsobom, ale jeho kroky sú motivované snahou o odvetu, ako je tomu napríklad v prípade nepredĺženia pracovnej zmluvy na dobu určitú v rozpore s legitímnym očakávaním.¹²³ V prípadoch súdnych sporov nebude jednoduché dokázať prípadný motív odvety a až čas ukáže, ako sa s týmto problémom vysporiadajú súdy. Hoci Zákon tak nečiní, článok 19 Smernice

¹²¹ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochrane oznamovateľů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 40. ISBN 978-80-7676-738-6.

¹²² Ak je voči oznamovateľovi uplatnené opatrenie, ktoré by mohlo byť odvetným opatrením, ale ktoré nie je prijaté v snahe poškodiť oznamovateľa za učené oznámenie, chýba medzi učeným oznámením a opatrením zamestnávateľa kauzálny nexus. V takomto prípade je dané opatrenie zamestnávateľa (napr. rozviazanie pracovného pomeru) prípustné. Vid'. Rozsudok ESLP z 30.09.2010, *Balenović v. Chorvátsko*.

¹²³ BERNARDINOVÁ, Veronika. Ochrana oznamovateľů ve vztahu k obchodní korporaci. *Obchodní právo*. 2023, č. 10, s. 21.

výslovne zakazuje už samotnú hrozbu odvetných opatrení a pokusy o odvetu. Napriek tomu, vzhľadom na povinnosť eurokonformného výkladu, t. j. povinnosť súdov členských štátov vykladať a aplikovať vnútroštátne právo v súlade s požiadavkami práva EÚ, sa oznamovateľ môže úspešne brániť už pred hrozbou alebo pokusom o odvetné opatrenie za predpokladu, že to dokáže na súde preukázať.¹²⁴

Zákon uvádza niekoľko príkladov odvetných opatrení, ktoré môžu spočívať v aktívnom aj pasívnom správaní zamestnávateľa. Ide o (a) rozviazanie pracovného pomeru alebo nepredĺženie pracovného pomeru na dobu určitú, (b) prerušenie výkonu služby, zaradenie mimo výkon služby alebo skončenie služobného pomeru, (c) zrušenie právneho vzťahu založeného dohodou o vykonaní práce alebo dohodou o pracovnej činnosti, (d) odvolanie z miesta vedúceho zamestnanca alebo zo služobného miesta predstaveného, (e) uloženie disciplinárneho opatrenia alebo disciplinárneho trestu, (f) zníženie mzdy, platu alebo odmeny alebo nepriznanie osobného príplatku, (g) preloženie alebo prevedenie na inú prácu alebo na iné služobné miesto, (h) služobné hodnotenie alebo pracovný posudok, (i) neumožnenie odborného rozvoja, (j) zmena pracovnej alebo služobnej doby, (k) vyžadovanie lekárskeho posudku alebo pracovnolekárskej prehliadky, (l) výpoveď alebo odstúpenie od zmluvy alebo (m) zásah do práva na ochranu osobnosti. Nad rámec zákonných ustanovení, v súlade s eurokonformným výkladom, sú zakázané aj odvetné opatrenia uvedené v článku 19 Smernice, ktorá navyše spomína aj negatívne hodnotenie výkonu, negatívne pracovné referencie, nátlak, zastráňovanie, obťažovanie, ostrakizáciu, diskrimináciu, znevýhodnenie, nespravodlivé zaobchádzanie, zaradenie na čiernu listinu v odbore a zrušenie licencie alebo povolenia. Do úvahy prichádzajú aj ďalšie odvetné opatrenia, keďže zákonný výpočet je len demonštratívny, a to za predpokladu, ak konanie alebo opomenutie spĺňa tri vyššie uvedené podmienky. Odvetným opatrením preto môže byť aj neumožnenie pracovať na diaľku či odobratie služobného telefónu.

Zákon poskytuje ochranu nie len oznamovateľom, ale aj ďalším taxatívne uvedeným osobám, ktoré sa buď na oznámení podieľali, alebo ich prostredníctvom by bolo možné spôsobiť nepriamu ujmu aj oznamovateľovi (tzv. ďalšie chránené osoby).

¹²⁴ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochrane oznamovateľů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 41. ISBN 978-80-7676-738-6.

Preto podľa Zákona nesmie byť odvetným opatreniam vystavená ani (a) osoba, ktorá pomohla oznamovateľovi (psychicky alebo fyzicky) pri získavaní skutočností relevantných pre oznámenie, pri posúdení jeho dôvodnosti alebo pri jeho podaní, (b) osoba, ktorá je vo vzťahu k oznamovateľovi osobou blízkou,¹²⁵ (c) osoba, ktorá je zamestnancom alebo kolegom oznamovateľa, (d) osoba oznamovateľom ovládaná,¹²⁶ (e) právnická osoba, v ktorej má oznamovateľ účasť (ako spoločník alebo akcionár), prípadne jej materská, sesterská alebo dcérska spoločnosť, (f) právnická osoba, ktorej členom voleného orgánu je oznamovateľ, prípadne jej materská, sesterská alebo dcérska spoločnosť (g) osoba, pre ktorú oznamovateľ vykonáva prácu alebo inú obdobnú činnosť (t. j. typicky zamestnávateľ) a (h) zverenský fond, v ktorom je oznamovateľ alebo právnická osoba, v ktorej má oznamovateľ majetkovú účasť alebo je členom jej voleného orgánu, zakladateľom, obmysleným alebo ktorého majetok podstatne zvýšil.

Špecifikom je poskytovanie ochrany oznamovateľom, ktorí sa rozhodli podať oznámenie anonymne. V takom prípade náleží ochrana oznamovateľovi a ďalším chráneným osobám od okamihu, keď ich totožnosť vyjde najavo tomu, kto môže tieto osoby vystaviť odvetným opatreniam (typicky ich nadriadeným). Osoba, pre ktorú oznamovateľ vykonáva prácu alebo inú obdobnú činnosť (typicky zamestnávateľ), nesmie umožniť, aby oznamovateľ alebo ďalšie chránené osoby boli vystavené odvetnému opatreniu.¹²⁷ Ak sa to však napriek všetkému udeje, tieto osoby majú právo na primerané zadostiučinenie,¹²⁸ ak im bola odvetným opatrením spôsobená

¹²⁵ Osobu blízkou definuje ustanovenie § 22 občianskeho zákonníka. Ide o príbuzného v rade priamej, súrodenca a manžela alebo partnera podľa zákona upravujúceho registrované partnerstvo. Ďalej sú osobami blízkymi aj iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom, pokiaľ by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako ujmu vlastnú. Navyše, občiansky zákonník stanovuje aj vyvratiteľnú domnienku, že osobami blízkymi sú osoby zošvagrené alebo osoby, ktoré spolu trvalo žijú.

¹²⁶ Osobu ovládanú definuje ustanovenie § 74 odst. 1 zákona o obchodných korporáciách: „*Ovládajúcou osobou je osoba, ktorá môže v obchodnej korporácii priamo či nepriamo uplatňovať rozhodujúci vplyv. Ovládanou osobou je obchodná korporácia ovládaná ovládajúcou osobou.*“

¹²⁷ Ak povinný subjekt umožní, aby oznamovateľ alebo ďalšie chránené osoby boli vystavené odvetnému opatreniu, dopustí sa priestupku podľa § 26 odst. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, za ktorý mu hrozí pokuta až 1 milión Kč.

¹²⁸ Podľa ustanovenia § 2951 odst. 2 občianskeho zákonníka musí byť zadostiučinenie poskytnuté v peniazoch, ak iný spôsob nezaistí skutočné a dostatočne účinné odčinenie spôsobenej ujmy.

nemajetková ujma (napríklad narušenie ich dobrej povesti, zhoršenie pozície na trhu práce či psychické problémy v dôsledku ostrakizácie pracovným kolektívom). Oznamovateľ ani ďalšie chránené osoby sa práva na ochranu pred odvetnými oznámeniami nemôžu účinne vzdať a k takým aktom sa neprihliada.

Z pohľadu občianskeho práva je odvetné opatrenie neplatným právnym konaním, keďže ide o konanie alebo opomenutie, ktoré sa prieči dobrým mravom a odporuje zákonu.¹²⁹ Ak príde zo strany zamestnávateľa k prijatiu odvetných opatrení, oznamovateľ a ďalšie chránené osoby sa môžu brániť na súde žalobou, či už na neplatnosť (napr. v prípade skončenia pracovného pomeru) alebo na plnenie (napr. v prípade zníženia mzdy). Táto možnosť znie na papieri nesporne podivuhodne, avšak vzhľadom na často neprimeranú rýchlosť súdnych konaní v Českej republike hrozí, že ochrana oznamovateľov nebude efektívna. Navyše, veľká časť oznamovateľov sa môže rozhodnúť nepodať žalobu. Preto je na zvážení, či by nebolo vhodné prísť s takým riešením, ktoré by umožňovalo oznamovateľom brániť sa rýchlejšie a efektívnejšie.

Okrem ochrany pred odvetnými opatreniami poskytuje právo oznamovateľom ochranu aj pred súkromnoprávnymi a verejnoprávnymi dôsledkami konania oznamovateľa pri podaní oznámenia a pri činnostiach, ktoré predchádzajú podaniu oznámenia, pokiaľ súčasťou oznámenia je informácia chránená zákonom alebo zmluvne uloženou povinnosťou mlčanlivosti. Zmluvná povinnosť mlčanlivosti môže byť stanovená napríklad pracovnou zmluvou alebo zmluvou o dielo, zatiaľ čo zákonná povinnosť mlčanlivosti môže mať podobu bankového tajomstva alebo môže vyplývať z predpisov upravujúcich prácu či inú obdobnú činnosť¹³⁰ alebo z daňového poriadku.¹³¹ Táto ochrana je oznamovateľom poskytovaná preto, aby povinnosť mlčanlivosti, ktorou sú často oznamovatelia viazaní, nebránila naplneniu účelu Zákona. Dôvodová správa uvádza, že v určitých situáciách prevažuje verejný záujem na odhalení protiprávneho konania nad záujmom na zachovaní povinnosti mlčanlivosti a zákonodarca sa domnieva, že v týchto prípadoch existuje dôvod na prelomenie povinnosti mlčanlivosti.

¹²⁹ Vid'. § 580 odst. 1 občianskeho zákonníka.

¹³⁰ Jedným z právnych predpisov, ktorý upravuje prácu alebo inú obdobnú činnosť, je zákon č. 500/2004 Sb., správny rád, ktorý ukladá povinnosť mlčanlivosti úradným osobám v ustanovení § 15 odst. 3.

¹³¹ Vid'. § 52 an. zákona č. 280/2009 Sb., daňový rád.

Prelomenie povinnosti mlčanlivosti je podmienené prítomnosťou dobrej viery u oznamovateľa, ktorý sa musí oprávnené domnievať, že jeho oznámenie je nie len pravdivé, ale aj že jeho oznámenie je nevyhnutné pre odhalenie protiprávneho konania. Prelom do zákonnej povinnosti mlčanlivosti sa ale netýka všetkých oblastí, keďže Zákon výslovne a taxatívne stanovuje prípady, keď zákonná povinnosť mlčanlivosti zostáva zachovaná. Ide o mlčanlivosť ohľadne utajovaných informácií, ktoré by mohli zjavne ohroziť prebiehajúce trestné konanie a ohľadne zvláštnych skutočností podľa tzv. krízového zákona,¹³² ďalej mlčanlivosť pri výkone právnických povolání,¹³³ mlčanlivosť pri poskytovaní právnych služieb pri súdnom či správnom konaní a mlčanlivosť pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Navyše, Zákon poskytuje ochranu oznamovateľom a ďalším chráneným osobám pred porušením povinnosti mlčanlivosti aj vo vzťahu k zisťovaniu informácií, ktoré sa neskôr stali obsahom oznámenia. Zákon o ochrane oznamovateľov obsahuje aj negatívny výpočet informácií, ktorých nahlásenie sa nepovažuje za oznámenie. Ide o informácie, ktoré by mohli bezprostredne ohroziť podstatný bezpečnostný záujem ČR,¹³⁴ informácie o činnosti spravodajských služieb ČR¹³⁵ a informácie, ktoré podliehajú spovednému tajomstvu.

¹³² Zákon č. 240/2000 Sb., Zákon o krízovom řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

¹³³ Podľa ustanovenia § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochrane oznamovateľov je zákonná povinnosť mlčanlivosti zachovaná pri výkone činnosti (1) notára, notárskeho kandidáta a notárskeho koncipienta, (2) štátneho zástupcu, asistenta štátneho zástupcu a právneho čakaťa, (3) advokáta a advokátneho koncipienta, (4) súdneho exekútora, exekútorského kandidáta a exekútorského koncipienta, (5) sudcu, sudcu Ústavného súdu ČR, asistenta sudcu a justičného čakaťa a (6) zamestnanca notára, súdneho exekútora, advokáta a zamestnanca spoločnosti, prostredníctvom ktorej advokát vykonáva advokáciu ako spoločník podľa zákona č. 85/1996 Sb. o advokácii alebo obdobnej zahraničnej spoločnosti alebo ďalšej osoby, ktorá sa v rámci takej spoločnosti podieľa na poskytovaní právnych služieb.

¹³⁴ Podľa ustanovenia § 3 odst. 3 písm. a) zákona o ochrane oznamovateľov sa pod podstatným bezpečnostným záujmom Českej republiky rozumie (1) zvrchovanosť, územná celistvosť a demokratické základy ČR, (2) vnútorný poriadok a bezpečnosť, vrátane kritickej infraštruktúry a informačných systémov verejnej správy, (3) vo väčšom rozsahu životy a zdravie osôb, (4) ochrana informácií o verejných zákazkach v oblasti obrany alebo bezpečnosti, ledaže je zadávanie týchto zákaziek upravené predpisom EÚ, (5) plnenie medzinárodných záväzkov v oblasti obrany, (6) významné bezpečnostné operácie alebo (7) boj schopnosť ozbrojených síl ČR.

¹³⁵ Spravodajskými službami Českej republiky sú Bezpečnostná informačná služba, Úrad pre zahraničné styky a informácie a Vojenské spravodajstvo.

Hoci sa zákonodarca snaží osoby motivovať k podávaniu oznámení poskytnutím ochrany pred odvetnými opatreniami, ako aj pred inými súkromnoprávnymi či verejnoprávnymi dôsledkami, je otázne, či je takáto motivácia z pohľadu oznamovateľa dostatočná. Morávek preto nad rámec zákonnej úpravy uvádza tzv. motivačné opatrenia, ktoré by mali podporiť oznamovanie protiprávnej činnosti a uvádza dva príklady.¹³⁶ Po prvé, možnosť opustiť zamestnanie s primeraným odchodným v prípade, že je voči oznamovateľovi postupované negatívne a po druhé, možnosť oznamovateľa podať súkromnú žalobu vo verejnom záujmu, kedy by mal oznamovateľ právo na podiel na ochránených verejných prostriedkoch. Takéto opatrenia by nepochybne smerovali k podpore oznamovania a k motivácii oznamovateľov nebyť voči protiprávnemu konaniu ľahostajní. Bohužiaľ, pravdepodobne aj vzhľadom na komplikovanosť týchto inštitútov sa musíme zaoberať i bez nich.

4.2. Možnosti oznamovateľa pri podávaní oznámenia (§ 7)

Oznamovateľ má zásadne na výber tri spôsoby, ako podať oznámenie o možnom protiprávnom konaní. Po prvé prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému, ktorý musia povinne zaviesť tzv. povinné subjekty. Druhou rovnocennou možnosťou je oznámenie Ministerstvu spravodlivosti ČR. Inými slovami, je to len na oznamovateľovi, či sa rozhodne protiprávne konanie nahlásiť prostredníctvom interného alebo externého oznamovacieho systému, keďže Zákon nestanovuje prednosť žiadneho z nich. Poslednou treťou možnosťou je oznámenie uverejnením, ktoré prichádza do úvahy len v Zákonom vymedzených situáciách. Neuprednostnenie vnútorného oznamovacieho systému pred ostatnými spôsobmi môže byť, hlavne povinnými subjektmi, kritizované, keďže pri nahlásení protiprávneho konania inak než interne stráca zamestnávateľ možnosť vyriešiť danú záležitosť diskrétno, bez hrozby poškodenia svojho dobrého mena v očiach verejnosti. Postup zákonodarcu je zároveň v rozpore s článkom 7 odst. 2 Smernice, v ktorom Európska únia apeluje na členské štáty, aby nabádali na prednostné využívanie interných kanálov. Český Zákon tak nečiní v žiadnom ustanovení, čo je

¹³⁶ MORÁVEK, Jakub. Některé (nejen) pracovněprávní souvislosti zákona o ochraně oznamovatelů. In: PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK (eds.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 42. ISBN 978-80-7676-027-1.

nepochybne v neprospech povinných subjektov, ktoré môžu aj v dôsledku existujúcej právnej úpravy čeliť finančným či reputačným rizikám.

V prípade, že oznamovateľ dodrží postup vymedzený Zákom, je mu priznaná ochrana. To však neplatí pri tzv. vedome nepravdivých oznámeniach, t. j. ak je fyzická osoba presvedčená, že sa jej alebo jeho oznámenie zakladá na nepravdivých tvrdeniach. V takom prípade oznamovateľ nekonajúci v dobrej viere nie len že nie je chránený pred odvetnými opatreniami, ale sa aj dopúšťa priestupku.¹³⁷ Rozhodujúca je práve dobrá viera oznamovateľa vo vzťahu k pravdivosti informácií obsiahnutých v oznámení, pričom k spáchaniu priestupku postačuje zavinenie vo forme nedbalosti. Navyše, za takéto oznámenie môže oznamovateľ vedľa zodpovednosti za priestupok niesť aj zodpovednosť v rovine súkromnoprávnej,¹³⁸ ba dokonca aj v rovine trestnoprávnej.¹³⁹ Stanovenie zodpovednosti za podanie vedome nepravdivého oznámenia má za cieľ zabrániť zneužívaniu ochrany, ktorú Zákon poskytuje oznamovateľom, ako aj chrániť práva osôb dotknutých oznámením, a to prevažne práva zamestnávateľov, aby neboli obeťami šikany zo strany zamestnancov.

4.2.1. Oznámenie prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému (§§ 8 až 12)

Pod pojmom vnútorný oznamovací systém rozumieme dôverný kanál pre interné oznamovanie, ktorý slúži pre zamestnancov a ďalšie osoby. S implementáciou vnútorného oznamovacieho systému súvisí povinnosť zamestnávateľa určiť pravidlá pre podávanie oznámení, povinnosť stanoviť kanály pre prijímanie oznámení a ďalšie následné kroky týkajúce sa ich vyšetrenia, vrátane prijímania nápravných opatrení.

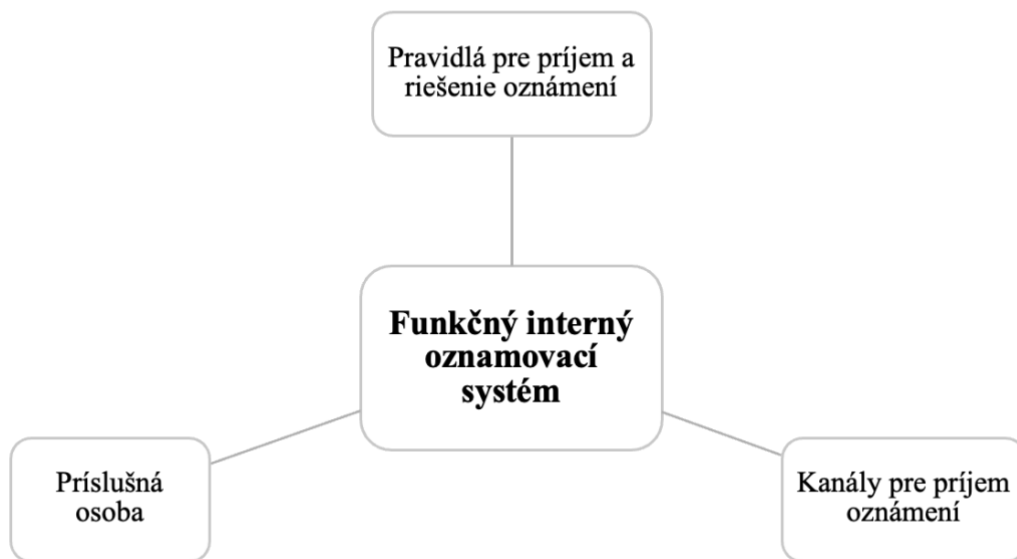
¹³⁷ V prípade, že fyzická osoba podá vedome nepravdivé oznámenie, dopustí sa priestupku podľa § 23 Zákona, za ktorý jej hrozí pokuta až 50 tisíc Kč.

¹³⁸ Osoba dotknutá oznámením, či už zamestnávateľ alebo iná osoba uvedená v oznámení, sa môže dovolávať nároku vyplývajúceho z práva na ochranu osobnosti fyzickej osoby (§ 81 OZ) alebo nároku vyplývajúceho z poškodenia dobrej povesti právnickej osoby (§ 135 OZ).

¹³⁹ Zásah do sféry osoby dotknutej oznámením môže byť natoľko intenzívny, že vedome nepravdivým oznámením môže byť naplnená skutková podstata trestného činu ohovárania (§ 184 TZ) alebo krivého obvinenia (§ 345 TZ).

Kľúčovú rolu pri prijímaní oznámení plní príslušná osoba, ktorá má za úlohu nezávisle a nestranne posúdiť podané oznámenie. Práve tieto tri prvky vnútorného oznamovacieho systému majú za cieľ vytvoriť funkčný nástroj whistleblowingu vo vnútri vybranej entity, ktorý umožní zamestnancom a ďalším osobám ozvať sa bez strachu z možných nežiaducich následkov.

Graf č. 1: Zložky interného oznamovacieho systému podľa Nulíčka a kolektívu¹⁴⁰



Vnútorný oznamovací systém musia povinne zriadiť len vybraní zamestnávateľia, čo v praxi znamená, že nie všetci zamestnanci majú možnosť učiniť oznámenie interne. Ako už bolo spomenuté, Zákon nestanovuje prednosť interného systému pred systémom externým, takže zamestnanec sa môže rozhodnúť vnútorný oznamovací systém nevyužiť. To môže byť nevýhodné pre povinné subjekty s funkčnými vnútornými oznamovacími systémami, ktoré tým môžu prísť o možnosť oznámenie samy vyriešiť. Nulíček a kolektív sa domnievajú, že Zákon by mal

¹⁴⁰ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochrane oznamovateľů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 56. ISBN 978-80-7676-738-6.

stanovovať prednosť využitia vnútorného oznamovacieho systému.¹⁴¹ S cieľom podporiť tento názor argumentujú, že nepodanie oznámenia interne môže pri nenáležitom vyriešení oznámenia účinenom Ministerstvu spravodlivosti ČR viesť až k uverejneniu oznámenia, čo môže negatívne vplývať na fungovanie zamestnávateľa. Aj z tohto dôvodu sa zdá, že prednostné využitie interného systému by bolo logickým krokom, keďže zamestnávateľ by mohol a mal vedieť najlepšie vyšetriť podané oznámenie a prípadne zjednať nápravu.

Vnútorný oznamovací systém, prostredníctvom ktorého sa nahlasuje protiprávne konanie či už písomne, ústne alebo osobne, nemusí byť dostupný pre kohokoľvek. Interný oznamovací systém je totiž zo Zákona povinne sprístupnený len vlastným zamestnancom zamestnávateľa či osobám v služobnom pomere, ako aj dobrovoľníkom a stážistom. Inými slovami, povinný subjekt nie je povinný prijímať oznámenia prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému od osôb, ktoré preňho nevykonávajú prácu alebo inú obdobnú činnosť. Ak povinný subjekt nechce prijímať oznámenia prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému od ďalších osôb, napríklad od dodávateľov a ich zamestnancov, členov orgánov právnickej osoby alebo od akcionárov, môže prijímanie oznámení od týchto osôb vylúčiť. V takom prípade musí o tom informovať spôsobom umožňujúcim diaľkový prístup.

Zavedenie vnútorného oznamovacieho systému povinnými subjektmi (§ 8)

Subjekty, ktoré majú povinnosť zaviesť vnútorný oznamovací systém pre podávanie oznámení, označuje zákon o ochrane oznamovateľov ako povinné subjekty.¹⁴² Povinnými subjektmi sú subjekty verejného aj súkromného sektora, pričom Zákon podáva ich taxatívny výpočet a zároveň stanovuje určité výnimky. Z verejného sektora majú povinnosť zaviesť vnútorný oznamovací systém verejní zadavatelia (s

¹⁴¹ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochrane oznamovateľů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 64. ISBN 978-80-7676-738-6.

¹⁴² V prípade, že povinný subjekt nezavedie vnútorný oznamovací systém, dopustí sa priestupku podľa § 26 odst. 1 písm. c) Zákona, za čo mu hrozí pokuta až 1 milión Kč.

výnimkami) a vymedzené orgány verejnej moci, pričom pri oboch skupinách je počet zamestnancov irelevantný. Zo súkromného sektora sú to zamestnávateľa s vymedzeným minimálnym počtom zamestnancov, ďalej (súkromné) osoby vykonávajúce relevantné činnosti v špecifikovaných oblastiach a zamestnávateľa pôsobiaci vo finančnom sektore v niektorých zo Zákonom vymedzených oblastí. V prípade posledných dvoch zmieňovaných skupín subjektov nie je počet zamestnancov podstatný.

Verejným zadávateľom podľa zákona č. 134/2016 Sb. o zadávaní verejných zakázok je (1) Česká republika a jej organizačné zložky, (2) Česká národná banka, (3) štátna príspevková organizácia, (4) územný samosprávny celok (t. j. obce a kraje) alebo jeho príspevková organizácia a (5a) iná právnická osoba uspokojujúca potreby verejného záujmu, ktoré nemajú priemyselnú alebo obchodnú povahu alebo (5b) iná právnická osoba, ktorú prevažne financuje iný verejný zadávateľ, prípadne v nej môže uplatňovať rozhodujúci vplyv alebo menuje či volí viac než polovicu členov v jej štatutárnom alebo kontrolnom orgáne. Z verejných zadávateľov povinnosť zaviesť vnútorný oznamovací systém nemajú len menšie obce, t. j. obce majúce menej než desaťtisíc obyvateľov¹⁴³ a právnické osoby s menej než päťdesiatimi zamestnancami,¹⁴⁴ založené alebo zriadené za účelom uspokojovania potrieb verejného záujmu a nemajúce priemyselnú alebo obchodnú povahu, pokiaľ túto právnickú osobu prevažne financuje kraj alebo obec, prípadne v nej uplatňuje rozhodujúci vplyv, menuje alebo odvoláva väčšinu osôb, ktoré sú členmi jej štatutárneho alebo kontrolného orgánu alebo v nej má obec alebo kraj priamo alebo nepriamo podiel väčší než dvadsaťpäť percent.

Prvou skupinou orgánov verejnej moci s povinnosťou zaviesť vnútorný oznamovací systém sú orgány vykonávajúce pôsobnosť v oblasti správy dane z príjmu právnických osôb alebo správy odvodu za porušenie rozpočtovej kázy. V praxi ide o orgány Finančnej správy ČR podľa zákona č. 456/2011 Sb. o Finanční správě České republiky, a teda štrnásť finančných úradov pre jednotlivé kraje ČR a hlavné mesto Prahu, Špecializovaný finančný úrad, Odvolacie finančné riaditeľstvo a Generálne

¹⁴³ Postup pre posúdenie počtu obyvateľov určuje § 8 odst. 4 zákona o ochrane oznamovateľov. Počet obyvateľov obce sa posudzuje vždy k 1. máju príslušného roka, a to na základe bilancie počtu obyvateľov s trvalým pobytom v danej obci zostavenej Českým štatistickým úradom k 1. januáru.

¹⁴⁴ Podľa § 8 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o ochrane oznamovateľov je smerodajný počet zamestnancov k 1. januáru príslušného kalendárneho roka.

finančné riaditeľstvo. Druhá skupinu orgánov verejnej moci je vymedzená taxatívnym výpočtom špecifických oblastí.¹⁴⁵

Ďalšou kategóriou povinných subjektov sú zamestnávateľia, ktorí majú minimálne 50 zamestnancov.^{146,147} Je veľmi dôležité zdôrazniť, že zamestnancom sa rozumie nie len zamestnanec v pracovnom pomere, ale aj zamestnanec vykonávajúci prácu na základe dohody o vykonaní práce a dohody o pracovnej činnosti a podľa dôvodovej správy aj zamestnanec s čiastočným úväzkom a agentúrny zamestnanec.¹⁴⁸ Ak je zamestnávateľ povinnou osobou podľa zákona č. 253/2008 Sb. o niektorých opatreniach proti legalizácii výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (tzv. AML zákon), počet zamestnancov je irelevantný, keďže títo zamestnávateľia¹⁴⁹ musia povinne zriadiť vnútorný oznamovací systém tak ako tak. Pre úplnosť je vhodné dodať, že právna úprava obsiahnutá v AML zákone kladie na povinné subjekty viaceré dodatočné povinnosti či obmedzenia¹⁵⁰ a je z povahy oblasti a subjektov, ktoré reguluje, prísnejšia.

¹⁴⁵ Podľa § 8 odst. 1 písm. d) zákona o ochrane oznamovateľov majú povinnosť zaviesť vnútorný oznamovací systém orgány verejnej moci vykonávajúce pôsobnosť a osoba vykonávajúca činnosť v nasledujúcich oblastiach a odvetviach: (1) oblasť civilného letectva, (2) oblasť námornej dopravy a (3) odvetvie ropy a zemného plynu.

¹⁴⁶ Počet zamestnancov u zamestnávateľa sa podľa § 8 odst. 1 písm. b) zákona o ochrane oznamovateľov posudzuje k 1. januáru príslušného kalendárneho roka.

¹⁴⁷ Zákon ani dôvodová správa neuvádzajú, prečo bola hranica stanovená na 50 zamestnancov.

¹⁴⁸ Dôvodová správa k zákonu o ochranu oznamovateľov stanoví, že agentúrni zamestnanci sa započítavajú dvakrát, a to u agentúry práce aj u subjektu, ku ktorému sú dočasne pridelení. Cieľom zákonodarcu bolo, aby zamestnávateľia s hraničným počtom zamestnancov neobchádzali Zákonom stanovenú hranicu minimálneho počtu zamestnancov.

¹⁴⁹ Podľa AML zákona musia vnútorný oznamovací systém zaviesť prevažne finančné a úverové inštitúcie (napríklad banky, sporiteľne, úverové družstvá, poisťovne, zaistovne, obchodníci s cennými papiermi, prevádzkovatelia zmenární, poskytovatelia leasingu, úverov alebo peňažitých pôžičiek), ale aj osoby činné v istých rizikovejších oblastiach (napríklad prevádzkovatelia hazardných hier či realitní sprostredkovatelia) či advokáti, notári a exekútori pri výkone presne stanovených činností.

¹⁵⁰ Medzi špecifiká právnej úpravy pre povinné subjekty spadajúce pod AML zákon patria napríklad povinnosť zaviesť vnútorný oznamovací systém bez ohľadu na počet zamestnancov, povinnosť prijímať aj anonymné oznámenia, vylúčenie vedenia vnútorného oznamovacieho systému treťou osobou či obmedzenie zdieľania vnútorného oznamovacieho systému.

Poslednou skupinou povinných subjektov sú zamestnávateľa pôsobiaci v oblasti finančných služieb, ktorí nie sú povinnou osobou podľa AML zákona, ale ktorí spadajú do niektorej z oblastí špecifikovaných v Zákone. Zákonomodarca vychádza zo skutočnosti, že činnosť uvedených osôb je sprevádzaná väčšou mierou rizikovosti, preto musia tieto subjekty zaviesť vnútorný oznamovací systém aj pri menšom počte zamestnancov. Túto skupinu tvoria rôzne subjekty, napríklad osoby podnikajúce alebo obchodované na kapitálovom trhu, investičné spoločnosti, poisťovne či zaist'ovne.

Zákon o ochrane oznamovateľov umožňuje povinným subjektom poveriť vedením vnútorného oznamovacieho systému inú osobu (tzv. outsourcing). Takúto možnosť majú rovnako subjekty súkromného aj verejného sektora, pričom dané rozhodnutie môže byť motivované väčšou efektivitou či nižšou administratívnou náročnosťou. Na strane druhej, pôjde o finančne náročnejší variant. Poverenou osobou môže byť fyzická aj právnická osoba, ktorá môže viesť vnútorný oznamovací systém pre neobmedzený počet subjektov. Poverením tretej osoby sa povinný subjekt nezabavuje zodpovednosti za dodržiavanie podmienok pre zavedenie a fungovanie vnútorného oznamovacieho systému. Inými slovami, aj pri poverení je deliktná zodpovednosť povinného subjektu zachovaná.

Okrem tzv. outsourcingu upravuje zákon o ochrane oznamovateľov aj možnosť zdieľania vnútorného oznamovacieho systému. Ide o situáciu, keď vnútorný oznamovací systém buď zavedie jeden povinný subjekt a následne ho súčasne využíva aj iný povinný subjekt (prípadne aj viac subjektov), alebo keď viacero povinných subjektov poverí jeho vedením tretiu osobu a spoločne ho potom zdieľajú. Na rozdiel od outsourcingu, dostupného bez rozdielu pre všetky povinné subjekty, môžu vnútorný oznamovací systém zdieľať len (1) povinné subjekty zo súkromného sektora s maximálnym počtom zamestnancov dvestoštyridsaťdeväť¹⁵¹ (s výnimkou povinných osôb podľa AML zákona) a (2) obce medzi sebou. Ostatní verejní zadávatelia možnosť zdieľať vnútorný oznamovací systém nemajú. Aj keď to zo samotného zákonného znenia nevyplýva, dôvodová správa hovorí, že súkromnoprávni zamestnávateľa môžu zdieľať aj samotnú príslušnú osobu. Rovnako ako pri outsourcingu zdieľanie

¹⁵¹ Postup pre posúdenie počtu zamestnancov u zamestnávateľov súkromného sektora určuje § 8 odst. 3 zákona o ochrane oznamovateľov, podľa ktorého je kľúčový počet zamestnancov k 1. januáru príslušného kalendárneho roka.

vnútorného oznamovacieho systému nemá na plnenie povinností žiaden vplyv, keďže zodpovednosť nesie vždy konkrétny povinný subjekt.

Povinnosti povinného subjektu súvisiace so zavedením vnútorného oznamovacieho systému (§ 9 a § 10, §§ 19 až 21)

V súvislosti so zavedením vnútorného oznamovacieho systému vyplýva zo zákona o ochrane oznamovateľov pre povinné subjekty široká rada povinností. Tieto povinnosti platia pre povinné subjekty vždy, t. j. ak prevádzkujú vnútorný oznamovací systém sami, ale aj ak jeho prevádzkou poveria tretiu osobu či ak interný oznamovací systém zdieľajú s iným povinným subjektom. Z časového hľadiska môžeme rozdeliť povinnosti povinného subjektu do dvoch kategórií – pred podaním oznámenia a po podaní oznámenia. Povinnosti povinného subjektu pred podaním oznámenia súvisia so zavedením a prevádzkovaním vnútorného oznamovacieho systému. Povinný subjekt musí určiť príslušnú osobu pre prijímanie a posudzovanie oznámení a informovať ju o jej právach a povinnostiach, určiť kanály pre podanie oznámení a uverejniť vymedzené informácie spôsobom umožňujúcim diaľkový prístup. Ak povinný subjekt tieto povinnosti nesplní, interný oznamovací systém nemôže riadne a efektívne fungovať. Druhá skupina povinností je latentná, t. j. tieto povinnosti povinného subjektu sa aktivujú len v prípade podania oznámenia zamestnancom či inou osobou. Zároveň ide o povinnosti voči príslušnej osobe. Do tejto kategórie patrí povinnosť posúdiť dôvodnosť oznámenia príslušnou osobou, povinnosť vyrozumiť oznamovateľa o prijatí oznámenia a o výsledkoch posúdenia dôvodnosti oznámenia v zákonných lehotách, povinnosť prijať vhodné opatrenia k náprave alebo k predídeniu protiprávneho stavu v nadväznosti na podané oznámenie a povinnosť zaistiť dôvernú povahu podaného oznámenia. V oboch prípadoch však ide len o základné povinnosti, na ktoré sa viažu ďalšie povinnosti povinného subjektu. Kontrolu nad dodržiavaním povinností povinných subjektov vykonáva buď Ministerstvo spravodlivosti ČR, alebo orgány inšpekcie práce, a to podľa charakteru povinného subjektu a podľa predmetu príslušného priestupku. Zatiaľ čo Ministerstvo, u ktorého sa predpokladá vyššia odborná spôsobilosť, má vykonávať skutkovo a právne zložitejšie kontroly, orgánom inšpekcie práce zostávajú skutkovo a právne jednoduchšie kontroly vzťahujúce sa k povinnostiam formálnejšej povahy. Zákonodarca sa teda rozhodol rozdeliť kontrolnú pôsobnosť

medzi dva orgány, čo vyžaduje ich efektívnu a úzku spoluprácu.¹⁵² V súvislosti s týmto rozdelením sa prirodzene ponúka otázka, či by nebolo vhodnejšie zveriť celú kontrolnú pôsobnosť jednému orgánu (a teda pravdepodobne Ministerstvu spravodlivosti ČR), na čo časom poskytne odpoveď prax a schopnosť príslušných orgánov spolupracovať.

Tabuľka č. 3: Základné povinnosti povinného subjektu vyplývajúce z § 9 zákona o ochrane oznamovateľov

Povinnosti povinného subjektu	
pred podaním oznámenia	po podaní oznámenia
- určiť kanály pre podanie oznámení	- zaistiť dôvernosť podaného oznámenia
- určiť príslušnú osobu pre prijímanie a posudzovanie oznámení	- posúdiť dôvodnosť oznámenia príslušnou osobou
- uverejniť vymedzené informácie spôsobom umožňujúcim diaľkový prístup	- vyrozumieť oznamovateľa o prijatí oznámenia a o výsledkoch posúdenia jeho dôvodnosti v zákonných lehotách
- informovať príslušnú osobu o jej právach a povinnostiach	- prijať vhodné opatrenia k náprave alebo k predídeniu protiprávneho stavu
	- evidovať a uchovávať prijaté oznámenia

Prvou z povinností povinného subjektu je určenie jednej alebo viacerých¹⁵³ príslušných osôb.¹⁵⁴ Výber konkrétnej osoby alebo osôb je v plnej miere na povinnom subjekte, obmedzený je však zákonnými požiadavkami. Príslušnou osobou môže byť len fyzická osoba, ktorá je bezúhonná, plnoletá a plne svojprávná. Musí to byť teda

¹⁵² VÁLEK, Dalibor. Kontrola a správní trestání zaměstnavatelů v souvislosti s jejich povinnostmi vyplývajících z ochrany oznamovatelů (analýza a úvahy de lege ferenda). In: PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub a kol. (eds.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 56. ISBN 978-80-7676-590-0.

¹⁵³ Je vhodné a žiaduce, aby povinný subjekt určil viac ako jednu príslušnú osobu, keďže v praxi môže nastať situácia, že vybraná príslušná osoba bude nedostupná alebo bude v strete záujmov, čo môže znefunkčnit' vnútorný oznamovací systém.

¹⁵⁴ Ak povinný subjekt neurčí príslušnú osobu, dopustí sa priestupku podľa § 26 odst. 1 písm. b) zákona o ochrane oznamovateľov, za čo mu hrozí pokuta až 1 milión Kč.

osoba, ktorá dovŕšila osemnásť rok života a ktorej svojprávnosť nebola obmedzená. Pokiaľ ide o bezúhonnosť, Zákon obsahuje svoju vlastnú definíciu vymedzením dvoch situácií, kedy nie je fyzická osoba považovaná za bezúhonnú. Po prvé, bezúhonnou osobou nie je ten, kto bol právomocne odsúdený za úmyselný trestný čin s hornou hranicou trestnej sadzby viac než dva roky alebo za (akýkoľvek) trestný čin spáchaný v súvislosti s výkonom práce alebo inej obdobnej činnosti, s výnimkou prípadov, ak bolo toto odsúdenie zahľadané alebo sa na danú osobu z iného dôvodu hľadí, ako keby nebola odsúdená. Po druhé, bezúhonnou nie je osoba, ktorá bola v posledných piatich rokoch právomocne uznaná vinnou z akéhokoľvek priestupku, ktorý môže príslušná osoba pri výkone tejto funkcie spáchať. Príslušná osoba musí svoju bezúhonnosť preukázať výpisom z Registra trestov ČR alebo iným obdobným dokladom, ktorý nesmie byť starší ako tri mesiace. V prípade, že sa povinný subjekt dozvie, že príslušná osoba prestala spĺňať podmienku bezúhonnosti, či už vďaka oznámeniu príslušnej osoby, ktorá je tak povinná učiniť,¹⁵⁵ alebo inak, musí povinný subjekt zrušiť určenie tejto osoby bez zbytočného odkladu.¹⁵⁶ Určenie minimálnych požiadaviek na osobu príslušnej osoby môžeme zákonodarcovi vytknúť, keďže príslušná osoba má prijímať a posudzovať všetky oznámenia podané prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému. Je teda otázne, či toho budú schopné také osoby, ktoré nemajú aspoň základné právne vzdelanie a až prax ukáže, či by nebolo vhodné doplniť zoznam požiadaviek o kvalifikáciu v oblasti práva. Práve z dôvodu existencie len minimálnych požiadavok na výkon tejto funkcie by mal povinný subjekt vyberať príslušnú osobu mimoriadne starostlivo, keďže táto osoba má v procese vnútorného oznámenia kľúčovú pozíciu. Je preto dôležité, aby povinný subjekt pri výbere príslušnej osoby bral do úvahy aj odborné a morálne predpoklady konkrétnej osoby, lebo len výberom správnej osoby môže subjekt docieľiť vznik a fungovanie efektívneho vnútorného oznamovacieho systému. Na záver je vhodné dodať, že príslušná osoba nemusí byť v pracovnoprávnom či

¹⁵⁵ Ak príslušná osoba neoznami, že prestala spĺňať podmienku bezúhonnosti do 10 dní odo dňa, keď k tomu došlo, dopustí sa priestupku podľa § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochrane oznamovateľov, za ktorý jej môže byť uložená pokuta až 20 tisíc Kč.

¹⁵⁶ V prípade, že sa povinný subjekt dozvedel, že príslušná osoba prestala spĺňať podmienku bezúhonnosti, ale neurčil bezodkladne inú príslušnú osobu, dopustí sa priestupku podľa § 26 odst. 1 písm. b) zákona o ochrane oznamovateľov, za ktorý mu hrozí pokuta až 1 milión Kč.

obdobnom vzťahu k zamestnávateľovi, ktorý je povinným subjektom, najčastejšie však príslušnými osobami budú zamestnanci personálneho (HR) oddelenia, právneho oddelenia či poverenci pre ochranu osobných údajov.

Druhou zásadnou povinnosťou povinnej osoby je umožniť oznamovateľom urobiť oznámenie ústne, písomne a na žiadosť oznamovateľa aj osobne.¹⁵⁷ Cieľom právnej úpravy je uľahčiť oznamovateľom podávanie oznámení a zaistiť im čo najviac možností pre nahlásenie možných protiprávných konaní. Zákon konkrétne technické riešenia nešpecifikuje, takže stanovenie oznamovacích kanálov je v plnej gescii povinného subjektu. Do úvahy prichádza viacero technických prevedení, ktoré sú uvedené v tabuľke nižšie.

Tabuľka č. 4: Možné kanály pre prijímanie oznámení

Kanály pre prijímanie oznámení	
písomné	ústne
- list – odoslaný poštou alebo vhodný do schránky v budove spoločnosti	- telefonická linka – s obsluhou či so záznamníkom
- e-mail	- hlasové oznámenie cez online nástroj
- špecializovaný online nástroj – kontaktný formulár alebo aplikácia	- osobná schôdzka s príslušnou osobou

Pokiaľ ide o ústne oznámenia, je nevyhnutné verne zachytiť ich obsah, aby bolo možné následne vykonať šetrenie. Zákon špecifikuje dva spôsoby zaznamenávania ústne podaných oznámení. Prvým možným spôsobom je vyhotovenie zvukovej nahrávky, čo je podmienené súhlasom oznamovateľa. *Ex post* potom musí povinný subjekt obstaráť doslovný prepis ústneho oznámenia. Alternatívou k nahrávke je spísanie záznamu, ktorý verne zachytí podstatu ústneho oznámenia. Hoci Zákon nešpecifikuje, aké informácie by mal záznam obsahovať, dôvodová správa nám poskytuje návod, odvolavajúc sa na ustanovenie § 18 odst. 2 správneho poriadku. Analogicky by mal preto záznam obsahovať identifikačné údaje oznamovateľa aj príslušnej osoby, dátum, čas a miesto

¹⁵⁷ Ak povinný subjekt neumožní niektorú z foriem oznámenia, dopustí sa priestupku podľa § 26 odst. 1 písm. c) zákona o ochrane oznamovateľov, za ktorý mu hrozí pokuta až 1 milión Kč.

ústne podaného oznámenia, špecifikáciu protiprávneho konania a označenie záznamu ako dôverného. Príslušná osoba následne musí oznamovateľovi umožniť, aby sa k záznamu alebo prepisu zvukovej nahrávky vyjadril a toto vyjadrenie, spočívajúce v doplnení, upresnení či inej úprave, pripojiť k záznamu či prepisu. Ak oznamovateľ požiada povinný subjekt o osobné oznámenie, musí mu byť umožnené v primeranej lehote, najneskôr do štrnásť dní odo dňa obdržania žiadosti.

Ďalšou zo škály je informačná povinnosť, znamenajúca pre povinný subjekt povinnosť uverejniť spôsobom umožňujúci diaľkový prístup (ideálne na internetových stránkach a pre zamestnancov aj vo vnútorných komunikačných kanáloch) tri kategórie informácií.¹⁵⁸ Po prvé, subjekt musí informovať o spôsoboch oznamovania prostredníctvom vnútorného aj vonkajšieho oznamovacieho systému prevádzkovaného Ministerstvom spravodlivosti ČR. To má umožniť oznamovateľom rozhodnúť sa, ako prípadné oznámenie učinia. Po druhé, povinný subjekt musí uverejniť kontakt na príslušnú osobu alebo príslušné osoby, t. j. telefónne číslo, e-mail alebo doručovaciu poštovú adresu. Táto informácia má zabezpečiť lepší prístup oznamovateľov k príslušnej osobe pre prípad, že by chceli protiprávne konanie nahlásiť osobne. Po tretie, povinný subjekt musí verejne informovať o tom, či vylučuje prijímanie oznámení od osôb, ktoré pre povinný subjekt nevykonávajú prácu alebo inú obdobnú činnosť. *A contrario* môžeme dovodiť, že ak o vylúčení ďalších osôb povinný subjekt verejne neinformuje, má povinnosť prijímať oznámenia od všetkých osôb. Hoci Zákon prikazuje povinným subjektom informovať iba o týchto troch záležitostiach, vzhľadom na skutočnosť, že väčšina zamestnancov nemá veľké povedomie o tom, čo môže byť predmetom oznámenia, Nulíček a kolektív odporúčajú povinným subjektom uverejniť, či už na webových stránkach alebo v interných dokumentoch, aj praktické informácie týkajúce sa oznamovania, napríklad výpočet konkrétnych právnych predpisov a skutkov, ktoré môžu byť predmetom oznámenia.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Ak povinný subjekt poruší informačnú povinnosť, dopustí sa priestupku podľa § 26 odst. 1 písm. d) zákona o ochrane oznamovateľov, za ktorý mu hrozí pokuta až 400 tisíc Kč.

¹⁵⁹ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochraně oznamovatelů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 96-97. ISBN 978-80-7676-738-6.

Štvrtá povinnosť povinného subjektu sa vzťahuje k príslušnej osobe, ktorá musí byť povinným subjektom poučená o jej právach a povinnostiach vyplývajúcich zo Zákona. Činnosť príslušnej osoby je v systéme interného oznamovania kľúčová, preto jej musia byť zrejmé všetky jej práva a povinnosti či kompetencie. Pokiaľ ide o povinnosti, príslušná osoba musí byť informovaná o širokej škále svojich povinností, napríklad o povinnosti postupovať pri činnosti nestranne, povinnosti oznámenia, že prestala spĺňať podmienky bezúhonnosti, povinnostiach súvisiacich s prijímaním a posudzovaním dôvodnosti oznámenia ako aj s ďalším postupom po prijatí oznámenia, povinnostiach vo veci ochrany osobných údajov či o povinnosti evidencie a uchovávaní oznámení. Zákon špecifikuje jedno základné právo príslušnej osoby, a to právo nebyť postihovaný za riadny výkon svojej činnosti. Postihom sa rozumie negatívny zásah do právnej sféry príslušnej osoby, napríklad nepriznanie nenárokovej zložky mzdy, zbavenie vedúcej pozície či neschválenie dovolenky.¹⁶⁰ O tom, že príslušná osoba bola povinným subjektom poučená o svojich právach a povinnostiach, musí povinný subjekt spísať písomný záznam. Hoci to Zákon výslovne nestanovuje, je vhodné, aby bol záznam príslušnou osobou podpísaný, čím sa preukáže splnenie tejto povinnosti.

Piata povinnosť uvedená v Zákone je povinnosť mlčanlivosti a zákaz poskytnúť údaje. Daná povinnosť je zakotvená za účelom vybudovania a udržania dôvery zamestnancov, pretože zákonodarca vychádza z presvedčenia, že oznámenie učiní len tá osoba, ktorá verí, že si oznámením neprivedie odvetné opatrenia. V praxi to znamená, že s podanými oznámeniami sa môže zoznamovať iba príslušná osoba, ktorá zásadne nesmie poskytnúť informácie, ktoré by mohli zmariť alebo ohroziť účel podávania oznámení, ďalším osobám.¹⁶¹ Táto povinnosť sa vzťahuje na všetky informácie, ktoré sa príslušná osoba alebo aj tretia (neoprávnená) osoba¹⁶² dozvie pri prijímaní, vyšetrení

¹⁶⁰ ŠTĚPÁNKOVÁ, Kateřina. Nad institutem příslušné osoby podle vládního návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. In: PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK (eds.). *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 42. ISBN 978-80-7676-259-6.

¹⁶¹ V prípade porušenia povinnosti utajiť niektoré informácie sa povinný subjekt dopustí priestupku podľa § 26 odst. 1 písm. e) zákona o ochrane oznamovateľov, za ktorý mu hrozí pokuta až 1 milión Kč.

¹⁶² Zákaz poskytnúť údaje uvedené v oznámení sa vzťahuje nie len na príslušnú osobu, ale aj na všetky iné osoby, ktoré sa k oznámeniu dostanú neoprávnene.

či evidencii oznámení, ako napríklad identita oznamovateľa či ďalších osôb spomenutých v oznámení alebo obsah oznámenia. Pokiaľ ide o zákaz zdeliť identitu týchto osôb, podľa Nulíčka a kolektívu je nevyhnutné daný pojem vykladať široko, keďže identifikácia konkrétnej osoby je v určitých prípadoch možná už na základe IP adresy zariadenia oznamovateľa alebo telefónneho čísla oznamovateľa.¹⁶³ Povinnosť utajovania daných informácií trvá od podania oznámenia až po jeho evidenciu, pričom existujú zákonné výnimky, keď môže príslušná osoba poskytnúť informácie o totožnosti oznamovateľa a ďalších chránených osobách iným subjektom. Prvá zákonná výnimka sa vzťahuje na situácie, ak oznamovateľ alebo ďalšia chránená osoba poskytnú písomný súhlas, či už proaktívne alebo na žiadosť príslušnej osoby, so šírením ich identity. Druhou výnimkou je sprístupnenie informácií príslušným orgánom verejnej moci (napríklad orgánom činným v trestnom konaní) na základe zákonnej povinnosti, vyplývajúcej z iných právnych predpisov. V danom prípade musí príslušná osoba vopred vyznamovať oznamovateľa, že konkrétny orgán požaduje sprístupniť informácie o jeho totožnosti. Rovnako musí príslušná osoba oznamovateľovi zdeliť dôvody pre postúpenie týchto informácií, čo má oznamovateľovi umožniť vyjadriť sa k poskytnutiu informácií.

Ďalšie tri povinnosti súvisia s fázou vnútorného prešetrenia. Po prvé, povinná osoba musí zaistiť posúdenie dôvodnosti oznámenia príslušnou osobou.¹⁶⁴ V praxi to znamená, že príslušná osoba musí posúdiť, či je podané oznámenie založené na pravde (t. j. musí overiť informácie uvedené v oznámení) a či oznámené konanie spĺňa znaky protiprávnosti. Po druhé, povinný subjekt zodpovedá za to, že príslušná osoba vyznamuje oznamovateľa o prijatí oznámenia do siedmich dní od jeho prijatia a o výsledkoch posúdenia dôvodnosti oznámenia do tridsiatich dní od jeho prijatia.^{165,166}

¹⁶³ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochrane oznamovateľů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 162. ISBN 978-80-7676-738-6.

¹⁶⁴ V prípade porušenia povinnosti posúdiť dôvodnosť oznámenia príslušnou osobou sa povinný subjekt dopustí priestupku podľa § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochrane oznamovateľov, za ktorý mu hrozí pokuta až 1 milión Kč.

¹⁶⁵ V prípade nedodržania lehôt pre komunikáciu s oznamovateľom sa dopustí priestupku povinný subjekt (podľa § 26 odst. 1 písm. g) zákona o ochrane oznamovateľov) aj príslušná osoba (podľa § 24 odst. 1

Povinný subjekt by mal vo vlastnom záujme dbať na dodržiavanie týchto lehôt, keďže ich márne uplynutie môže povzbudiť oznamovateľa v nahlásení protiprávneho konania Ministerstvu spravodlivosti ČR. V prípade, že je oznámenie dôvodné, je povinný subjekt povinný prijať vhodné opatrenia k náprave alebo k predídeniu protiprávneho stavu.¹⁶⁷

Poslednými povinnosťami sú povinnosť evidencie a povinnosť uchovávania oznámení o možných protiprávnych konaniach. Príslušná osoba musí viesť v elektronickej podobe evidenciu údajov o prijatých oznámeniach, a to za účelom zaistiť možnosť zauditovať plnenie povinností. Súčasťou evidencie musí byť (1) dátum prijatia oznámenia, (2) identifikácia oznamovateľa, ak je známa (napríklad meno, priezvisko, dátum narodenia a kontaktná adresa oznamovateľa alebo iné údaje, z ktorých je možné dovodiť totožnosť oznamovateľa), (3) zhrnutie obsahu oznámenia a identifikácia osoby, proti ktorej oznámenie smeruje, ak je jej totožnosť známa a (4) dátum ukončenia posúdenia dôvodnosti oznámenia príslušnou osobou a jeho výsledok. Ide však len o minimálne náležitosti evidencie, pričom v praxi môžu povinný subjekt evidovať aj ďalšie údaje. Pokiaľ ide o uchovávanie oznámení a dokumentov súvisiacich s oznámením, príslušná osoba ich musí uchovávať po dobu päť rokov odo dňa prijatia oznámenia, a to v chránenom prostredí (typicky v trezore). Keďže do evidencie a k dokumentom uchovávaným v súvislosti s oznámeniami môže mať prístup len príslušná osoba, je dôležité, aby povinný subjekt učinil opatrenia k zamedzeniu prístupu neoprávnených osôb k daným údajom.

písm. c) zákona o ochrane oznamovateľov). Zatiaľ čo povinnému subjektu hrozí pokuta až 1 milión Kč, príslušná osoba môže byť pokutovaná do výšky 20 tisíc Kč.

¹⁶⁶ V odôvodnených prípadoch je možné túto lehotu predĺžiť, vid'. kapitola 4.2.1. Činnosť príslušnej osoby a jej postup po podaní oznámenia.

¹⁶⁷ V prípade neprijatia vhodných opatrení k náprave alebo k predídeniu protiprávneho stavu, sa povinný subjekt dopustí priestupku podľa § 26 odst. 1 písm. h) zákona o ochrane oznamovateľov, za ktorý mu hrozí pokuta až 1 milión Kč.

Činnosť príslušnej osoby a jej postup po podaní oznámenia (§ 11 a § 12)

Príslušná osoba hrá kľúčovú rolu v systéme vnútorného oznamovania, preto Zákon vymedzuje základný rámec výkonu jej funkcie, a to stanovením základných povinností, úpravou jej činnosti ako aj úpravou postupu príslušnej osoby po podaní oznámenia. Medzi základné povinnosti príslušnej osoby patrí prijímanie oznámení, posudzovanie ich dôvodnosti a navrhovanie nápravných opatrení. Zároveň má však príslušná osoba aj ďalšie povinnosti, napríklad komunikácia s oznamovateľom, dodržiavanie zákonných lehôt, overovanie informácií a mnoho ďalších.

Ako prvú základnú povinnosť príslušnej osoby Zákon uvádza prijímanie a posudzovanie dôvodnosti oznámení¹⁶⁸ podaných prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému. Použitím logického argumentu *a contrario* môžeme dovodiť, že ak sa príslušná osoba dozvie o obsahu oznámenia iným spôsobom, t. j. ak oznamovateľ nepodá oznámenie prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému, príslušná osoba nemá povinnosť posudzovať dôvodnosť takéhoto oznámenia. Ako upozorňuje Morávek, zmyslu a účelu právnej úpravy by pravdepodobne lepšie zodpovedalo, ak by Zákon stanovoval povinnosť príslušnej osoby riešiť aj oznámenia, ktoré sa k nej dostanú aj mimo vnútorný oznamovací systém.¹⁶⁹ S daným názorom sa nedá nesúhlasiť, keďže štatút chránenej osoby by nemal byť závislý od podania oznámenia určeným kanálom. Pokiaľ ide o povinnosť prijímať oznámenia a posudzovať ich dôvodnosť, z tejto povinnosti vyplýva nutnosť vykonať vnútorné šetrenie, ktoré Zákon nijako neupravuje. Podľa Nulíčka a kolektívu sa má príslušná osoba v tejto fáze zamerať na štyri otázky, a to na dôveryhodnosť oznamovateľa, kontrolu e-mailovej komunikácie zamestnanca (zásadne v medziach zákona, šetriac právo zamestnanca na

¹⁶⁸ V prípade odopretia prijatia oznámenia alebo neposúdenia jeho dôvodnosti sa príslušná osoba dopustí priestupku podľa § 24 odst. 1 písm. b) Zákona, za ktorý jej hrozí pokuta až vo výške 50 tisíc Kč.

¹⁶⁹ MORÁVEK, Jakub. Ochrana oznamovateľů (nejen) ve státní službě. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Právnická fakulta univerzity Karlovy v Praze. 2023, č. 69 (4), s. 50.

súkromie),¹⁷⁰ previerku dokumentov spojených s podaným oznámením, obchodných prípadov a obchodných partnerov a posúdenie situácie na pracovisku, vrátane výsluchu oznamovateľa a jeho spolupracovníkov či spolupracovníkovej dotknutej osoby.¹⁷¹ Druhou zákonnou povinnosťou príslušnej osoby je navrhovanie povinnému subjektu opatrení k náprave alebo k predídeniu protiprávneho stavu, ledaže by tak mohlo dôjsť k prezradeniu totožnosti oznamovateľa alebo iných chránených osôb. Následné prijatie nápravných opatrení je už povinnosťou povinného subjektu. Ako tretiu povinnosť uvádza Zákon povinnosť plniť pokyny povinného subjektu týkajúce sa priamo výkonu funkcie príslušnej osoby. V prípade, že pokyn povinného subjektu ohrozuje alebo mári výkon činnosti príslušnej osoby, nie je týmto pokynom príslušná osoba viazaná. Predposlednou povinnosťou uloženou Zákonom je povinnosť príslušnej osoby postupovať pri výkone jej činnosti nestranne. V praxi to znamená, že príslušná osoba má posudzovať všetky oznámenia s rovnakou mierou profesionality, bez ohľadu na osobu oznamovateľa. Navyše, podľa dôvodovej správy nikto (ani povinný subjekt) nesmie zasahovať do výkonu činnosti príslušnej osoby a nesmie ohrozovať jej nestrannosť. Poslednou, piatou, základnou povinnosťou je zachovávanie mlčanlivosti o skutočnostiach, o ktorých sa príslušná osoba dozvedela pri výkone svojej činnosti, a to aj po jej ukončení. Príslušná osoba nesmie vyzradiť totožnosť oznamovateľa a ďalších chránených osôb, obsah podaného oznámenia, priebeh šetrenia, jeho výsledok aj obsah navrhnutých nápravných opatrení tretím osobám.¹⁷² Okrem stanovenia povinností príslušnej osobe jej Zákon poskytuje aj ochranu, a to určením zákazu postihovať ju za riadny výkon jej činnosti. Postihy voči príslušnej osobe môžu mať najrôznejšiu povahu, napríklad v podobe odvetných opatrení uvedených v ustanovení § 4 Zákona.

¹⁷⁰ Podľa § 316 odst. 2 zákonníka práce nesmie zamestnávateľ bez závažného dôvodu spočívajúceho v zvláštnej povahe činnosti zamestnávateľa narušovať súkromie zamestnanca na pracovisku a v spoločných priestoroch zamestnávateľa okrem iného tým, že ho podrobuje kontrole jeho elektronickej pošty.

¹⁷¹ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochrane oznamovateľů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 114-115. ISBN 978-80-7676-738-6.

¹⁷² V prípade porušenia povinnosti mlčanlivosti sa príslušná osoba dopustí priestupku podľa § 24 odst. 1 písm. d) alebo e) Zákona. Ak bol daný priestupok spáchaný úmyselne, príslušnej osobe hrozí pokuta až 100 tisíc Kč, ak bol spáchaný nedbalostne, hrozí jej pokuta až 50 tisíc Kč.

Príslušná osoba prijíma oznámenia ústne, písomne alebo osobne. O osobné oznámenie musí oznamovateľ požiadať; príslušná osoba následne musí oznámenie prijať v primeranej lehote, najneskôr však do štrnásť dní odo dňa, keď o to oznamovateľ požiadal. Práve z dôvodu tejto relatívne krátkej zákonnej lehoty je vhodné, aby zamestnávateľa určili viac než jednu príslušnú osobu, keďže neprítomnosť jedinej príslušnej osoby môže spôsobiť znefunkčnenie vnútorného oznamovacieho systému. Pri všetkých formách oznámenia je prvým krokom príslušnej osoby písomné vyrozumienie oznamovateľa o prijatí oznámenia, ku ktorému musí príslušná osoba pristúpiť do sedem dní odo dňa jeho prijatia. Z tohto pravidla Zákon stanovuje dve výnimky. Príslušná osoba nemusí vyhotoviť písomné vyrozumienie o prijatí oznámenia v situácii, keď oznamovateľ výslovne príslušnú osobu požiadal, aby ho o prijatí oznámenia nevyrozumievala (napríklad z dôvodu existencie obavy z vyzradenia totožnosti) a v situácii, keď je zrejmé, že vyrozumiením o prijatí oznámenia by došlo k prezradeniu totožnosti oznamovateľa inej osobe. Nevyrozumienie oznamovateľa o prijatí oznámenia nie je priestupkom príslušnej osoby, ide však o priestupok povinného subjektu.¹⁷³

Po písomnom vyrozumení oznamovateľa o prijatí oznámenia musí príslušná osoba posúdiť dôvodnosť oznámenia. Zákon stanovuje tridsaťdňovú lehotu od prijatia oznámenia, v rámci ktorej musí príslušná osoba posúdiť dôvodnosť oznámenia a písomne vyrozumieť oznamovateľa o výsledkoch posúdenia.¹⁷⁴ V prípadoch skutkovo alebo právne zložitých Zákon umožňuje príslušnej osobe rozhodnúť o predĺžení tejto lehoty až o tridsať dní, najviac však dvakrát. O predĺžení lehoty, ktoré prichádza do úvahy len v špecifických prípadoch, a o dôvodoch pre jej predĺženie musí byť oznamovateľ písomne vyrozumiený ešte pred jej uplynutím. Keďže ide o lehotu

¹⁷³ V prípade nevyrozumenia oznamovateľa o prijatí oznámenia sa povinný subjekt dopustí priestupku podľa § 26 odst. 1 písm. g) Zákona, za ktorý mu hrozí pokuta až 1 milión Kč.

¹⁷⁴ V prípade nevyrozumenia oznamovateľa o výsledkoch posúdenia dôvodnosti oznámenia v základnej či predĺženej lehote sa príslušná osoba dopustí priestupku podľa § 24 odst. 1 písm. c), za ktorý jej hrozí pokuta až 20 tisíc Kč.

hmotnoprávnu, v prípade, že vyprší, nie je možné ju spätne predĺžiť.¹⁷⁵ Zároveň je veľmi dôležité, aby bol oznamovateľ v Zákone stanovených lehotách informovaný (ako o dokončení posudzovania dôvodnosti oznámenia, tak aj o informovaní o predĺžení lehoty), keďže zo Zákona priamo vyplýva, že odoslanie vyrozumienia v lehote nepostačuje.

V rámci posudzovania dôvodnosti príslušnou osobou môžu nastať tri situácie, a to konštatovanie, že podané oznámenie nie je oznámením podľa Zákona, konštatovanie, že oznámenie je dôvodné alebo konštatovanie, že oznámenie je nedôvodné. V prípade, že príslušná osoba dospeje pri posudzovaní dôvodnosti oznámenia k záveru, že nejde o oznámenie v zmysle Zákona, musí o tom písomne vyrozumieť oznamovateľa bez zbytočného odkladu. Najčastejšie pôjde o prípady, keď oznámenie učinila osoba, ktorá k tomu nebola oprávnená (t. j. bez relevantného vzťahu voči povinnému subjektu) alebo bolo predmetom oznámenia protiprávne konanie nespádajúce pod vymedzený vecný rozsah. Keďže na tomto mieste Zákon neuvádza žiadne výnimky, ako tomu činí v ustanovení o prijatí oznámenia, *a contrario* môžeme dovodiť, že dané písomné vyrozumenie musí smerovať voči každej osobe, ktorá podanie učinila. Ak oznamovateľ nie je spokojný s vyhodnotením príslušnej osoby, stále môže využiť vonkajší oznamovací systém prevádzkovaný Ministerstvom spravodlivosti ČR.

Druhým potenciálnym záverom fázy posudzovania dôvodnosti oznámenia je vyhodnotenie, že je dôvodné. V prípade tohto záveru musí príslušná osoba navrhnúť povinnému subjektu opatrenia k predídeniu alebo náprave protiprávneho stavu. Povinný subjekt nie je návrhom príslušnej osoby viazaný, t. j. môže prijať iné vhodné nápravné alebo preventívne opatrenia; dôležité je však výber opatrení vždy náležite odôvodniť. O prijatých opatreniach povinný subjekt bezodkladne vyrozumie príslušnú osobu, ktorá o ňom bez zbytočného odkladu písomne vyrozumie oznamovateľa, šetriac práva ďalších

¹⁷⁵ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochraně oznamovatelů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 127. ISBN 978-80-7676-738-6.

osôb.¹⁷⁶ Z danej povinnosti príslušnej osoby platia (dve) rovnaké výnimky, ako pri vyrozumení oznamovateľa o prijatí oznámenia. V prípade, že povinný subjekt prijíma oznámenia aj od tzv. nezamestancov, t. j. od osôb, ktoré preňho nevykonávajú prácu alebo inú obdobnú činnosť a oznámenie učinila práve takáto osoba, musí príslušná osoba navrhnúť nápravné alebo preventívne opatrenia osobe, pre ktorú oznamovateľ vykonáva túto činnosť. Z logiky veci následne platí, že povinný subjekt nemusí prijať navrhnuté ani iné opatrenia.

Posledným a zároveň tretím záverom, ktorý pri posudzovaní dôvodnosti oznámenia prichádza do úvahy, je konštatovanie, že oznámenie je nedôvodné. V takom prípade musí príslušná osoba bez zbytočného odkladu písomne vyrozumieť oznamovateľa o tom, že na základe skutočností uvedených v oznámení a z okolností, ktoré sú jej známe, nezistila podozrenie zo spáchania protiprávneho stavu alebo zistila, že oznámenie sa zakladá na nepravdivých informáciách a poučiť oznamovateľa o práve podať oznámenie orgánu verejnej moci. Inými slovami, o nedôvodné oznámenie ide, ak sa oznámené skutočnosti nezhodujú so zisteným skutkovým stavom, a teda k oznamovanému protiprávnemu konaniu buď vôbec nedošlo, alebo k nemu došlo, ale inak, ako bolo uvedené v oznámení, prípadne dané konanie je zákonné. Záver príslušnej osoby, že oznámenie nie je dôvodné, je rozhodnutie konečné, keďže Zákon nepredpokladá a neupravuje žiaden proces „odvolania“ pre oznamovateľov, ktorí so záverom príslušnej osoby nesúhlasia.¹⁷⁷ Pre úplnosť dodávame, že napriek nedôvodnosti oznámenia oznamovateľ nestráca zákonnú ochranu, s výnimkou vedome nepravdivých oznámení, u ktorých ochrana ani nevzniká.

¹⁷⁶ Príslušná osoba musí o prijatých opatreniach vyrozumieť oznamovateľa takým spôsobom, ktorý nepredstavuje neprimeraný zásah do práv iných osôb (napríklad práva na ochranu osobnosti alebo ochranu súkromia).

¹⁷⁷ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochraně oznamovatelů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 129. ISBN 978-80-7676-738-6.

4.2.2. Oznámenie Ministerstvu spravodlivosti ČR (§§ 13 až 18)

Okrem vnútorných oznamovacích systémov, ktoré majú povinnosť zriadiť povinné subjekty, museli podľa Smernice členské štáty EÚ zriadiť nezávislý a samostatný externý oznamovací systém. V Českej republike tento systém prevádzkuje Ministerstvo spravodlivosti ČR („Ministerstvo“) prostredníctvom svojich zamestnancov, tzv. poverených zamestnancov. Túto úlohu reflektuje aj kompetenčný zákon, ktorý stanoví, že Ministerstvo spravodlivosti ČR je ústredným orgánom štátnej správy pre ochranu oznamovateľov.¹⁷⁸ Viac detailov poskytuje dôvodová správa, ktorá spomína nový útvar na ochranu oznamovateľov pôsobiaci na Ministerstve zložený z predstaveného a ôsmich štátnych zamestnancov s vysokoškolským magisterským vzdelaním.¹⁷⁹ Dané relatívne prísne požiadavky na výkon funkcie poverených zamestnancov majú za cieľ zaistiť odborný výkon ich činnosti, keďže u externého oznamovacieho systému sa očakáva podstatne vyšší nápor oznámení¹⁸⁰ ako u interných oznamovacích systémov. Navyše, tieto osoby musia posudzovať oznámenia, ktoré sa môžu týkať zložitých skutkových aj právnych otázok, preto sa javí ako vhodné, keby kvalifikačnou požiadavkou na výkon funkcie povereného zamestnanca bolo vysokoškolské vzdelanie v odbore právo.

Zverenie právomocí v oblasti ochrany oznamovateľov Ministerstvu spravodlivosti ČR bolo v medzirezortnom pripomienkovom konaní namietané. Diskutovanými alternatívami bolo priradenie samostatného externého oznamovacieho systému iným orgánom, a to štátnemu zastupiteľstvu, úradu Verejného ochrancu práv, Úradu pre ochranu osobných údajov alebo Úradu pre ochranu hospodárskej súťaže,¹⁸¹

¹⁷⁸ Vid'. ustanovenie § 11 odst. 6 Zákona č. 2/1969 Sb., Zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (tzv. kompetenčný zákon).

¹⁷⁹ Ďalšie predpoklady určuje § 25 zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě, ktorý okrem iného stanoví, že štátnym zamestnancom môže byť len plnoletý, plne svojprávny a bezúhonný občan ČR, EÚ alebo EHP s potrebnou zdravotnou spôsobilosťou.

¹⁸⁰ Podľa dôvodovej správy sa na základe uskutočnených analýz očakáva, že prostredníctvom externého oznamovacieho kanálu bude podaných sto až osemsto oznámení ročne. V roku 2023 prijalo Ministerstvo spravodlivosti ČR nakoniec len 81 oznámení.

¹⁸¹ V teórii prichádzala do úvahy aj ďalšia možnosť, ktorá bola navrhovaná vládou v roku 2020, a to zverenie danej pôsobnosti verejnej správy novovytvorenému (špecializovanému) orgánu.

pričom Ministerstvu mala byť ponechaná len metodická a kontrolná činnosť. Tieto návrhy neboli akceptované, a Ministerstvu bola nakoniec zverená aj úloha prevádzkovať externý oznamovací systém. Pre úplnosť je vhodné dodať, že oznamovateľ má stále možnosť obrátiť sa na iné príslušné orgány verejnej správy (hlavne na Políciu ČR a štátne zastupiteľstvo), ktoré v prípade podozrenia zo spáchania protiprávneho konania informujú aj samotné Ministerstvo.

Pôsobnosť Ministerstva spravodlivosti ČR (§ 13 a § 14)

Do pôsobnosti Ministerstva spravodlivosti ČR spadá hlavne prijímanie oznámení (t. j. vedenie externého oznamovacieho systému), ale aj poskytovanie poradenstva v súvislosti so zriadením oznamovacích systémov alebo v súvislosti s podaným oznámením, kompletácia metodík,¹⁸² informovanie verejnosti či školiaca činnosť. Nemenej významnou činnosťou je vedenie priestupkového konania vo veciach niektorých priestupkov.

V súvislosti so svojou činnosťou má Ministerstvo povinnosť zverejňovať na svojich internetových stránkach určité informácie, ktoré môžeme rozdeliť do troch kategórií: (1) informácie o externom oznamovaní a následnom postupe Ministerstva, (2) informácie o právach a rozsahu ochrany oznamovateľa a ďalších chránených osôb a (3) informácie o vlastnej činnosti Ministerstva podľa Zákona.¹⁸³ Do prvej kategórie patria informácia o spôsoboch podania oznámenia Ministerstvu, vrátane kontaktných údajov povereného zamestnanca (hlavne e-mailová adresa, telefónne číslo, prípadne iná adresa pre doručovanie), informácia o podmienkach pre vyhotovenie zvukovej nahrávky ústneho oznámenia, informácia o postupe Ministerstva po podaní oznámenia, vrátane jednotlivých lehôt vyplývajúcich zo Zákona, informácia o zákaze poskytnúť údaje

¹⁸² Ministerstvo spravodlivosti ČR doteraz publikovalo dve metodiky, a to Metodiku k priamej aplikovateľnosti smernice Európskeho parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 zo dňa 23.10.2019 o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenia práva Únie a Metodiku k Metodika k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochrane oznamovateľů.

¹⁸³ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochraně oznamovatelů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 138. ISBN 978-80-7676-738-6.

tretím osobám a v neposlednom rade informácia o spôsobe posudzovania oznámení. Druhú kategóriu tvoria dva druhy informácií, a to informácia o právach a povinnostiach oznamovateľa a informácia o možnostiach postupu oznamovateľa a ďalších chránených osôb v prípade odvetných opatrení. Do tretej kategórie radíme informáciu o spôsoboch a podmienkach poskytovania metodologickej, poradenskej a odbornej pomoci, zverejňovanie výročnej správy o svojej činnosti za predošlý rok^{184,185} a výpočet právnych predpisov a predpisov EÚ, ktorých sa môže týkať oznámenie. Stručný prehľad jednotlivých informácií povinne zverejňovaných na internetových stránkach Ministerstva spravodlivosti ČR poskytuje tabuľka nižšie.

Tabuľka č. 5: Povinne uverejňované informácie na internetových stránkach Ministerstva spravodlivosti ČR

Povinne uverejňované informácie na internetových stránkach Ministerstva	
Informácie o externom oznamovaní a následnom postupe Ministerstva	Spôsoby, ako je možné podať oznámenie
	Uvedenie kontaktných údajov povereného zamestnanca
	Podmienky pre vyhotovenie zvukovej nahrávky ústneho oznámenia
	Postup Ministerstva po podaní oznámenia, vrátane lehôt
	Zákaz poskytnúť údaje tretej osobe
	Spôsob posudzovania oznámení
Informácie o právach a rozsahu ochrany oznamovateľa a ďalších chránených osôb	Práva a povinnosti oznamovateľa
	Možný postup oznamovateľa a ďalších chránených osôb v prípade odvetných opatrení
Informácie o vlastnej činnosti Ministerstva podľa Zákona	Spôsob a podmienky poskytovania metodologickej, poradenskej a odbornej pomoci
	Výročná správa za predošlý rok
	Výpočet právnych predpisov a predpisov EÚ, ktorých sa môže týkať oznámenie

¹⁸⁴ Výročnú správu o svojej činnosti za predošlý rok musí Ministerstvo spravodlivosti ČR zverejniť vždy do 31. marca daného roka.

¹⁸⁵ Podľa výročnej správy za rok 2023 prijalo Ministerstvo spravodlivosti ČR spolu 81 oznámení, pričom 62 oznámení (z ktorých bolo až 40 zjavne nedôvodných) bolo prijatých po účinnosti Zákona.

Prijímanie a posudzovanie oznámení Ministerstvom spravodlivosti ČR (§§ 16 až 18)

Externý oznamovací systém vedený Ministerstvom slúži oznamovateľom, ktorí nemôžu¹⁸⁶ alebo nechcú využiť vnútorný oznamovací systém. Zákon nestanovuje pre využitie externého oznamovacieho systému žiadne podmienky, z čoho vyplýva, že oznamovateľ nemá povinnosť najprv podať interné oznámenie. Napriek tomu dôvodová správa hovorí, že interné oznámenie je uprednostňované.

Ministerstvo prijíma oznámenia prostredníctvom poverených zamestnancov¹⁸⁷ podobne ako povinný subjekt, a to ústne, písomne a na žiadosť oznamovateľa aj osobne.¹⁸⁸ V prípade žiadosti oznamovateľa o osobné podanie oznámenia musí poverený zamestnanec oznámenie prijať v primeranej lehote, najneskôr však do štrnástich dní odo dňa žiadosti. Ministerstvo prijíma písomné oznámenia prostredníctvom webového formuláru zverejneného na svojej internetovej stránke, ako aj prostredníctvom uverejnenej e-mailovej adresy. Ústne oznámenia Ministerstvo prijíma skrze publikované telefónne číslo, pričom Ministerstvo zdôrazňuje, že telefonické hovory nie sú nahrávané. Z osobných oznámení sa buď vyhotoví zvuková nahrávka, alebo sa o nich spíše záznam. Rovnako ako povinné subjekty ani Ministerstvo nemá povinnosť prijímať anonymné oznámenia. Napriek tomu Ministerstvo umožňuje podať oznámenie prostredníctvom zabezpečeného formuláru aj bez uvedenia údajov oznamovateľa.

O prijatí oznámenia musí poverený zamestnanec písomne vyrozumieť oznamovateľa do siedmich dní odo dňa prijatia oznámenia. Z tejto povinnosti Zákon určuje dve výnimky, rovnaké ako v prípade príslušnej osoby. Poverený zamestnanec nemá povinnosť informovať oznamovateľa o prijatí oznámenia, ak sám výslovne

¹⁸⁶ Môže ísť napríklad o oznamovateľov, ktorí pôsobia pre subjekt, ktorý nemá povinnosť zaviesť vnútorný oznamovací systém alebo ktorý si nesplnil svoju povinnosť a vnútorný oznamovací systém nezaviedol.

¹⁸⁷ Odoprením prijatia oznámenia sa poverený zamestnanec dopustí priestupku podľa § 25 odst. 1 písm. a) Zákona, za ktorý mu hrozí pokuta až 50 tisíc Kč.

¹⁸⁸ Jednotlivé možnosti podania oznámenia sú bližšie špecifikované na internetových stránkach Ministerstva spravodlivosti ČR na: <https://oznamovatel.justice.cz/chci-podat-oznameni/>

požiadal povereného zamestnanca, aby ho o prijatí oznámenia nevyrozumel alebo ak je zrejmé, že vyrozumiením o prijatom oznámení by došlo k prezradeniu totožnosti oznamovateľa inej osobe.

Po prijatí oznámenia majú poverení zamestnanci povinnosť oznámenie posúdiť a písomne vyrozumieť oznamovateľa o výsledkoch posúdenia do tridsiatich dní od prijatia oznámenia. V prípadoch skutkovo alebo právne zložitých je možné túto lehotu predĺžiť až o tridsať dní. Zatiaľ čo v prípade interných systémov príslušné osoby posudzujú dôvodnosť oznámenia, t. j. vedú vnútorné vyšetrovanie, poverené osoby pôsobiace na Ministerstve túto právomoc nemajú a len formálne posudzujú, či na základe okolností, ktoré sú im známe, existuje podozrenie zo spáchania protiprávneho konania vymedzeného Zákomom. Ak poverený zamestnanec vyhodnotí, že oznámenie spĺňa zákonné požiadavky na predmet, pôjde o prijateľné oznámenie, čo predpokladá ďalší postup zo strany Ministerstva. Ministerstvo ale nemá právomoc viesť vnútorné vyšetrovanie oznámeného protiprávneho konania ani navrhovať preventívne či nápravné opatrenia.

Po posúdení prijateľnosti oznámenia môže poverený zamestnanec postupovať piatimi rôznymi spôsobmi. Prvým možným postupom je, že poverený zamestnanec sa oznámením po jeho posúdení ďalej nezaobrá. Takúto možnosť zveruje Zákon poverenému zamestnancovi v dvoch prípadoch. Po prvé je to vtedy, ak ide o opakované oznámenie, ktoré neobsahuje nové skutočnosti. Zákon sa v ustanoveniach o externom oznamovacom systéme, na rozdiel od vnútorného oznamovacieho systému, výslovne zaoberá takýmito oznámeniami. Keďže v ustanoveniach upravujúcich postup príslušnej osoby po podaní oznámenia takéto ustanovenia nenájdeme, *a contrario* môžeme dovodiť, že príslušná osoba musí posúdiť dôvodnosť aj opakovaného oznámenia. Ak však poverený zamestnanec pôsobiaci na Ministerstve po posúdení oznámenia zistí, že ide o opakované oznámenie neobsahujúce nové skutočnosti, písomne vyrozumie o tejto skutočnosti oznamovateľa a tým, za účelom zaistenia hospodárnosti, jeho činnosť v danom prípade končí. Po druhé, poverený zamestnanec sa oznámením ďalej zaoberať nemusí, ak síce oznámenie obsahuje podozrenie zo spáchania protiprávneho konania, ale neexistuje žiadny príslušný orgán verejnej moci.

Ak poverený zamestnanec dospeje po posúdení oznámenia k záveru, že existuje podozrenie zo spáchania protiprávneho konania, bezodkladne informuje orgán verejnej moci¹⁸⁹ príslušný podľa vnútroštátneho právneho predpisu alebo podľa priamo použiteľného predpisu EÚ a zároveň bez zbytočného odkladu o tom písomne vyrozumie oznamovateľa. Orgánmi verejnej moci príslušnými k prijímaniu oznámení o protiprávnom konaní sú štandardne orgány činné v trestnom konaní, a teda hlavne štátny zástupca a policajný orgán,¹⁹⁰ eventuálne tiež orgány polície alebo iné správne orgány v prípade priestupkov.¹⁹¹ Podľa priamo aplikovateľného právneho predpisu EÚ môžu byť oprávnení prijímať oznámenia o protiprávnom konaní napríklad Európska prokuratúra,¹⁹² Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF)¹⁹³ alebo Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov.¹⁹⁴ Z daného výpočtu potenciálne príslušných orgánov je zrejmé, že poverený zamestnanec musí disponovať určitou odbornosťou v danej oblasti, keďže povinnosťou povereného zamestnanca pred informovaním príslušného orgánu je určiť, ktorý orgán je príslušný k riešeniu danej záležitosti. Tento fakt potvrdzuje vyššie uvádzanú tézu, že vysokoškolské vzdelanie v odbore právo sa

¹⁸⁹ K postúpeniu oznámenia k ďalšiemu šetreniu príslušnému orgánu verejnej moci dochádza bez ďalšieho, t. j. súhlas oznamovateľa nie je podmienkou.

¹⁹⁰ Podľa § 158 odst. 2 TŘ oznámenia o skutočnostiach nasvedčujúcich tomu, že bol spáchaný trestný čin, je povinný prijímať štátny zástupca a policajný orgán. Výklad toho, čo sa rozumie pod pojmom policajný orgán, podáva § 12 odst. 2 TŘ, pričom pôjde hlavne o útvary Polície ČR.

¹⁹¹ Podľa § 73 priestupkového zákona sa orgánom polície rozumie Polícia Českej republiky alebo Vojenská polícia. Ak orgány polície majú dôvodné podozrenie, že bol spáchaný priestupok, ale samy nie sú príslušné k jeho prejednaniu, musia sa obrátiť na príslušný správny orgán.

¹⁹² Európska prokuratúra je oprávnená prijímať informácie v prípade podozrení zo spáchania trestného činu poškodzujúceho finančné záujmy EÚ podľa Nariadenia Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.

¹⁹³ Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) je oprávnený prijímať oznámenia v prípade podozrení zo spáchania podvodov súvisiacich s finančnými prostriedkami EÚ podľa Nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999.

¹⁹⁴ Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov vybavuje sťažnosti a vedie vyšetrovanie v prípade podozrení, že boli porušené práva ľudí na súkromie pri spracovaní ich osobných údajov podľa GDPR.

javí ako vhodná kvalifikačná požiadavka na výkon funkcie povereného zamestnanca, ktorí musia posudzovať často zložité skutkové aj právne otázky. Po postúpení oznámenia musí poverený zamestnanec, ak mu to iný právny predpis umožňuje, požiadať príslušný orgán verejnej moci, aby ho informoval o svojom ďalšom postupe. Poverený zamestnanec následne funguje ako prostredník a takto získané informácie písomne predáva oznamovateľovi bez zbytočného odkladu. Napriek tomu, že Zákon stanovuje povinnosť povereného zamestnanca informovať príslušný orgán bez zbytočného odkladu, v praxi hrozí, že bude dochádzať k zbytočnému predlžovaniu a formalizácii celého procesu, čo je nepochybne nechcený jav.

Tretou možnosťou je bezodkladné písomné vyrozumieanie oznamovateľa o tom, že nejde o oznámenie podľa Zákona, a teda dané oznámenie nespĺňa niektorú zo zákonných náležitostí, štandardne ak oznámenie nespadá pod vecný rozsah Zákona.¹⁹⁵ Rozdielna, štvrtá, situácia nastáva v prípade, ak poverený zamestnanec na základe skutočností uvedených v oznámení a z okolností, ktoré sú mu známe, nezistí podozrenie zo spáchania protiprávneho konania. Vtedy bez zbytočného odkladu o tejto skutočnosti písomne vyrozumie oznamovateľa a poučí ho o práve podať oznámenie priamo príslušnému orgánu verejnej moci, ak by so záverom povereného zamestnanca nesúhlasil. Na tomto mieste je dôležité dodať, že v danom prípade oznamovateľ nestráca ochranu zaručenú Zákonom, či už pred odvetnými opatreniami alebo pred vyzradením totožnosti. Posledným možným postupom je bezodkladné písomné vyrozumieanie oznamovateľa o tom, že jeho oznámenie sa zakladalo na nepravdivých informáciách. Poverený zamestnanec tak učiní vtedy, ak k danému záveru dospeje buď na základe informácií uvedených v oznámení, alebo na základe informácií, ktoré sú mu známe z jeho vlastnej činnosti alebo z verejne dostupných informácií. Zároveň, spolu s vyrozumieaním poverený zamestnanec poučí oznamovateľa aj o možnosti podať oznámenie príslušnému orgánu verejnej moci. Pokiaľ ide o vyrozumievanie oznamovateľa, poverený zamestnanec už z logiky veci tak učiní len vtedy, ak je mu známa adresa oznamovateľa (či už elektronická alebo korešpondenčná).

Pokiaľ ide o povinnosti vyplývajúce z prevádzkovania externého oznamovacieho systému, pravidlá pre ochranu informácií získaných v rámci oznámení

¹⁹⁵ Vid' kapitola 4.1.2. Pojem oznámenie a jeho náležitosti.

o možnom protiprávnom konaní a s nimi súvisiaci zákaz poverenej osoby poskytnúť údaje spolu s povinnosťami evidencie a uchovávaní oznámení, tie platia v rovnakom rozsahu ako pre povinné subjekty, tak aj Ministerstvo.¹⁹⁶

4.2.3. Uverejnenie oznámenia ako prostriedok *ultima ratio* (§ 7 odst. 1 písm. c))

Pod oznámením uverejnením rozumieme situáciu, keď oznamovateľ sprístupní informácie verejnosti, typicky prostredníctvom médií (napríklad v televízii, v rozhlase či na internete) alebo sociálnych sietí. Na rozdiel od predošlých dvoch spôsobov oznamovania protiprávneho konania je aplikácia tohto spôsobu podmienená splnením zákonných požiadaviek, keďže uverejnenie môže zásadne zasiahnuť povest' dotknutého subjektu alebo mu spôsobiť finančnú stratu. Zároveň, ak oznamovateľ nesplní zákonné podmienky pre uverejnenie, uverejnenie oznámenia mu môže privodiť súkromnoprávnu a dokonca aj verejnoprávnu zodpovednosť.¹⁹⁷ Je teda zrejmé, že uverejnenie oznámenia predstavuje určité riziko pre oznamovateľov aj pre dotknuté subjekty.

Podľa dôvodovej správy má byť oznámenie uverejnením poistkou pre situácie, keď oznamovateľ nemôže z akýchkoľvek dôvodov využiť iný postup. Zákon predpokladá možnosť oznámenie uverejniť len v troch prípadoch, a to (1) ak je osoba, ktorá oznámenie prijala, nečinná, (2) ak oznamované protiprávne konanie môže bezprostredne ohroziť zákonom zvlášť chránené záujmy alebo (3) ak hrozí, že voči oznamovateľovi budú v zvýšenej miere uplatňované odvetné opatrenia alebo že jeho oznámenie nebude riadne prešetrené. Na rozdiel od Smernice, ktorá v článku 15 odst. 2 zmieňuje priame poskytnutie informácií tlači, Zákon takéto prípady neupravuje. Podľa judikatúry ESĽP však je možné chrániť aj osoby, ktoré predali informácie priamo médiám, a to v situácii, ak nemajú inú možnosť podania oznámenia (napríklad z dôvodu

¹⁹⁶ Vid' kapitola 4.2.1. Povinnosti povinného subjektu súvisiace so zavedením vnútorného oznamovacieho systému.

¹⁹⁷ Nesplnenie podmienok pre uverejnenie oznámenia môže znamenať zásah do osobnostných práv fyzickej osoby (§ 81 OZ), poškodenie dobrej povesti právnickej osoby (§ 135 OZ), porušenie povinnosti lojality a mlčanlivosti zamestnanca (§ 301 ZP), ba dokonca aj spáchanie trestného činu ohovárania (§ 184 TZ) alebo krivého obvinenia (§ 345 TZ).

neexistencie interného ani externého systému alebo ak sú predmetom oznámenia nadriadené orgány), vždy však za predpokladu, že je v záujme verejnosti, aby sa so zdieľovanými informáciami zoznámila verejnosť.¹⁹⁸

Nečinnosť osoby, ktorá oznámenie prijala (§ 7 odst. 1, písm. c), bod 1.)

Prvým prípadom, keď môže osoba oznámiť protiprávne konanie uverejnením, je situácia, keď oznámenie učené prostredníctvom iných kanálov nebolo adekvátne posúdené alebo bolo úplne odignorované, v dôsledku čoho nebolo prijaté vhodné opatrenie v Zákone stanovených lehotách. O legitímne oznámenie podľa tohto ustanovenia ide v prípade, ak oznamovateľ bezvýsledne využil buď vnútorný aj vonkajší oznamovací systém alebo len vonkajší oznamovací systém. *A contrario* môžeme dovodiť, že nepostačuje využiť výlučne vnútorný oznamovací systém a po nečinnosti príslušnej osoby hneď oznámenie uverejniť. V takom prípade musí oznamovateľ najprv oznámiť protiprávne konanie Ministerstvu spravodlivosti ČR a až v prípade jeho nečinnosti môže oznámenie uverejniť.

Zákon uvádza dva príklady neprijatia vhodného opatrenia. Ide však o výpočet demonštratívny, preto v praxi môžu nastať aj ďalšie situácie. Po prvé, príslušná osoba (v prípade interného kanálu) alebo štátny zamestnanec (v prípade externého kanálu) neposúdi dôvodnosť oznámenia a neposkytne oznamovateľovi písomné vyrozumienie o výsledkoch posúdenia v zákonnej tridsaťdňovej lehote odo dňa prijatia oznámenia, ani nepredlíži túto lehotu o ďalších až tridsať dní. Po druhé, povinný subjekt neprijme vhodné opatrenia k predídeniu alebo náprave protiprávneho stavu. Dané ustanovenie môže spôsobiť aplikačné problémy, keďže Zákon nešpecifikuje, či má oznamovateľ možnosť uverejniť oznámenie v situácii, keď povinný subjekt síce prijal opatrenie, ale podľa názoru oznamovateľa nie je vhodné (napr. je podľa oznamovateľa nedostatočné, nemieri na podstatu problému alebo nepredchádza opakovaniu rovnakého porušenia v budúcnosti) alebo v prípade, keď oznámenie bolo posúdené ako nedôvodné, zatiaľ čo

¹⁹⁸ Rozsudok ESLP z 08.01.2013, *Bucur a Toma v. Rumunsko*

oznamovateľ sa domnieva, že opak je pravdou.¹⁹⁹ Nulíček a kolektív majú za to, že v týchto dvoch vyššie popísaných situáciách oznamovateľ právo oznámenie uverejniť nemá, keďže posúdenie vhodnosti opatrenia náleží iba povinnému subjektu a oznamovateľ je o prijatom opatrení iba vyrozumený.²⁰⁰ Dané odôvodnenie je logické, keďže posudzovanie vhodnosti opatrenia zo strany oznamovateľa by mohlo vyústiť k nadužívaniu oznámenia uverejnením, čo by nepochybné odporovalo legislatívnemu zámeru zakotviť oznámenie uverejnením ako poistku či ako prostriedok *ultima ratio*.

Pre úplnosť je vhodné dodať, že oznámenie uverejnením z dôvodu nečinnosti príjemcu oznámenia nie je možné, ak uverejneniu predchádzalo anonymné oznámenie, keďže povinný subjekt ani Ministerstvo spravodlivosti ČR nemajú podľa Zákona povinnosť zaoberať sa neidentifikovateľnými oznámeniami a teda ani nemusia prijať vhodné opatrenia.

Bezprostredné ohrozenie zákonom zvlášť chránených záujmov (§ 7 odst. 1, písm. c), bod 2.)

Druhým dôvodom pre podanie oznámenia uverejnením je oprávnená domnienka oznamovateľa, že protiprávne konanie uvedené v oznámení môže viesť k bezprostrednému alebo zjavnému ohrozeniu vnútorného poriadku alebo bezpečnosti, života alebo zdravia, životného prostredia alebo iného verejného záujmu alebo k vzniku nenapraviteľnej ujmy. Podľa dôvodovej správy môže ísť napríklad o ohrozenie jadrovej bezpečnosti či verejného zdravia; nenapraviteľnou ujmov sa myslí taká ujma, ktorú nie je možné odčiniť uvedením do predošlého stavu. V praxi to znamená, že oznamovateľ musí mať objektívny a dostatočne podložený dôvod sa domnievať, že zákonom zvlášť chránené záujmy sú bezprostredne ohrozené. Musí však ísť o riziko skutočné

¹⁹⁹ NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochraně oznamovatelů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 63. ISBN 978-80-7676-738-6.

²⁰⁰ *Ibidem*, s. 63.

a bezprostredné – nestačia len osobné úvahy či zveličené tvrdenia oznamovateľa, ktoré sú zjavne neopodstatnené,²⁰¹ keďže tie nemôžu viesť k vzniku ochrany podľa Zákona.

Problematikou stretu verejného záujmu a súkromnoprávneho záujmu zamestnávateľa sa Ústavný súd ČR zaoberal v minulosti viackrát. V jednom z nálezov, kde riešil ústavnú sťažnosť prepustených zamestnancov čističky odpadových vôd, ktorí poukázali na ohrozenie životného prostredia, Ústavný súd ČR judikoval, že v každom prípade musia súdy posudzovať, aký záujem prevažuje. Ak ide o ochranu spoločenských hodnôt, prevažuje záujem verejný; ak je v hre dodržiavanie zmlúv a lojalita, prevažuje záujem súkromný. V danom prípade Ústavný súd ČR dovodil, že zamestnanci, ktorí na problém u svojho zamestnávateľa upozornili štátne orgány aj súkromné subjekty a tým zverejnili okrem informácií o technických nedostatkoch čističky aj iné údaje (napr. o podmienkach nájmu čističky či jej výnosnosti), konali v rozpore s oprávnenými záujmami zamestnávateľa, keďže sledovali aj iné ciele než ochranu verejného záujmu, a naopak konali s cieľom poškodiť svojho zamestnávateľa.²⁰² Kritika zamestnávateľa zo strany zamestnanca nemôže byť logicky bezbrehá. Ak zamestnanec očakáva, že mu bude udelená zákonná ochrana oznamovateľa, musí svojím oznámením uverejnením sledovať verejný záujem a nesmie konať v snahe poškodiť dobré meno zamestnávateľa.

Zvýšené riziko odvetných opatrení alebo ohrozenie riadneho prešetrenia oznámenia (§ 7 odst. 1, písm. c), bod 3.)

Posledným prípadom, kedy Zákon umožňuje oznamovateľovi uverejniť oznámenie, je jeho oprávnená domnienka, že v prípade podania oznámenia Ministerstvu spravodlivosti ČR hrozí jemu alebo ďalším osobám zvýšené riziko odvetných opatrení alebo hrozí, že takéto oznámenie nebude riadne prešetrené. Podľa dôvodovej správy je toto ustanovenie poistkou, ak hrozí nebezpečenstvo likvidácie dôkazov. Zo zákonného znenia ustanovenia vyplýva, že oznamovateľ nemá povinnosť najprv využiť interný kanál; ba naopak, stačí, ak oznámeniu uverejnením podľa tohto ustanovenia bude

²⁰¹ Rozsudok ESLP z 12.10.2010, *Bathellier v. Francúzsko*

²⁰² Nález Ústavného súdu ČR z 04.11.2015, sp. zn. IV. ÚS 2449/15

predchádzať zváženiu využitia externého oznamovacieho systému prevádzkovaného Ministerstvom spravodlivosti ČR.

Uverejnené informácie o protiprávných konaniach sú cenným zdrojom informácií pre investigatívnych novinárov. Práve oni sú pre whistleblowerov, ktorých oznámenia zostali odignorované alebo nevyriešené, neraz poslednou možnosťou ako upozorniť na nelegálne aktivity a ako sa dovolať spravodlivosti.

ZÁVER

Oznamovatelia protiprávnej činnosti plnia dôležitú úlohu v spoločnosti, keďže prispievajú k odhaľovaniu nezákonných správání v sfére verejnej aj súkromnej, čím prispievajú k budovaniu kultúry zodpovednosti a integrity. Bez ich aktívnej činnosti by mnohé porušenia práva mohli ostať nepovšimnuté, čo môže vážne ohroziť dôveru verejnosti v demokratické procesy. Odvaha a angažovanosť oznamovateľov sú neoceniteľné, preto je dôležité poskytnúť im primeranú ochranu a podporu. Hlavným cieľom rigorózneho práce bolo poskytnúť čitateľovi komplexný pohľad na súčasnú českú právnu úpravu vzťahujúcu sa k ochrane oznamovateľov, ktorá je výsledkom mnohoročnej snahy zákonodarcu o zlepšenie a posilnenie postavenia oznamovateľov. Čiastkovým cieľom bolo identifikovať a analyzovať problematické momenty právnej úpravy, ako aj navrhnúť prípadne zmeny, ktoré by mohli viesť k účinnejšej ochrane oznamovateľov.

V prvej kapitole rigorózneho práce sa autor zaoberá čoraz známejším a používaným pojmom whistleblowing, jeho rôznymi definíciami a históriou. Analýzou jeho charakteristických rysov môžeme whistleblowing vymedziť ako čin verejného oznámenia protiprávneho konania, ku ktorému sa uchýli osoba s prístupom k dôverným alebo utajovaným informáciám, pričom zverejnením daných informácií sleduje táto osoba verejný záujem. Práve fakt, že oznámením sa uskutočňuje verejný záujem, je podstatný, keďže oznamovateľ nahlasuje protiprávne konanie, ktoré sa ho nemusí bezprostredne dotýkať. Whistleblower, a teda oznamovateľ protiprávnej činnosti, je základným subjektom whistleblowingu, ktorý sa rozhodol nahlásiť nezákonnú činnosť prostredníctvom existujúcich kanálov. Hoci najčastejšie je oznamovateľom zamestnanec, v praxi môžu byť whistleblowermi aj iné osoby, či už zákazníci, dodávatelia, akcionári a iní jednotlivci. Ďalšími základnými subjektmi whistleblowingu sú dotknutá inštitúcia, proti ktorej oznámenie smeruje a v neposlednom rade spoločnosť ako celok. Práve tá je ohláseným protiprávnym konaním dotknutá, a preto cieľom každej spoločnosti by malo byť vytvorenie takého prostredia, kde sa nik nebojí upozorniť na nezákonné praktiky.

V kontexte medzinárodných a európskych aspektov whistleblowingu je zrejmé, že táto téma predstavuje zložitý problém, ktorý vyžaduje pozornosť a úsilie na nadštátnej úrovni. Druhá kapitola sa preto venuje medzinárodným a európskym

aspektom ochrany oznamovateľov, ktoré hrali dôležitú rolu pri tvorbe súčasnej právnej úpravy v Českej republike. Dôležitosť ochrany oznamovateľov protiprávneho konania je evidentná z aktivít Organizácie spojených národov aj Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, ktoré v svojich dokumentoch, či už právne záväzných dohovoroch alebo v smerniciach, povzbudzovali alebo primali členské štáty k prijatiu vhodných opatrení na ochranu oznamovateľov. V európskom kontexte zohrávajú kľúčovú úlohu Rada Európy a Európska únia, ktoré zabezpečujú koordinovaný prístup v oblasti whistleblowingu. Zásadný vplyv na mieru ochrany oznamovateľov má Európsky súd pre ľudské práva, významný orgán v rámci Rady Európy, ktorého činnosť a judikatúra v danej oblasti prispievajú k zabezpečeniu dodržiavania práv a slobôd oznamovateľov vo všetkých členských štátoch, vrátane Českej republiky. Jedným z najvýznamnejších prípadov, ktorého výsledkom bolo zadefinovanie kritérií pre poskytnutie ochrany osobám zverejňujúcim dôverné informácie ako súčasť slobody prejavu, je kauza Guja vs. Moldavsko, ktorá dodnes napomáha formulovať zásady ochrany oznamovateľov vo vnútroštátnych predpisoch členských štátov. Európska únia, vnímajúc dôležitosť whistleblowingu a stanovujúc minimálne pravidlá v tejto oblasti, prijala smernicu o ochrane oznamovateľov, ktorá zaviedla povinnosť členských štátov prijať legislatívne opatrenia na zabezpečenie ochrany oznamovateľov proti represáliám. Hoci Česká republika netransponovala danú smernicu včas, rozhodne aj kvôli absencii spoločenskej objednávky s ohľadom na historickú skúsenosť s komunistickým režimom, keď boli oznamovatelia vnímaní negatívne a označovaní ako udavači, je táto smernica nepochybniteľným prínosom pre transparentnosť a boj proti korupcii či iným protiprávnym činom vo verejnej aj súkromnej sfére členských štátov Únie.

Tretia kapitola rigorózne práce analyzuje úpravu ochrany oznamovateľov v rôznych právnych odvetviach, ako aj dlhoročné legislatívne snahy o detailnejšiu úpravu tejto problematiky. Na ústavnej úrovni je nevyhnutné spomenúť hlavne slobodu prejavu zadefinovanú v Listine základných práv a slobôd, ktorou sa v svojej judikatúre opakovane zaoberal aj Eúropsky súd pre ľudské práva a ktorá zaručuje oznamovateľom možnosť nahlásiť protiprávne konanie. Z oblasti práva pracovného ide o široké spektrum ustanovení, ktorých základ tkvie v zvláštnej zákonnej ochrane postavenia zamestnanca. Trestné právo procesné chráni oznamovateľov prostredníctvom inštitútu utajovaného svedka, ktorý má umožniť osobám poskytnúť svedectvo bez obáv z možných represálií. Správne právo poskytuje oznamovateľom možnosť podať

správnym orgánom podnet, čím môžu prispieť k odhaľovaniu porušení zákona. Pokiaľ ide o zvláštnu úpravu whistleblowingu, snahy započali už v roku 2012, od kedy bolo predstavených, či už zo strany vlády, poslancov alebo senátorov, spolu sedem neúspešných návrhov. Aj keď väčšina z nich počítala s prijatím samostatného zákona, niektoré predpokladali včlenenie právnej úpravy whistleblowingu do už existujúcich právnych predpisov, čo sa z dnešného pohľadu javí ako mimoriadne nekoncepčné riešenie. Jednotlivé návrhy sa od seba značne líšili v šírke vymedzenia osobnej aj vecnej pôsobnosti. Inými slovami, nie všetky návrhy počítali s poskytovaním ochrany osobám z verejného aj súkromného sektora a zároveň každý návrh umožňoval chráneným oznamovateľom nahlasovať rôzne druhy skutkov, niektorý len vybrané trestné činy, zatiaľ čo iný návrh aj priestupky a iné protiprávne konania. Všetky tieto návrhy z rôznych dôvodov stroskotali a úspešným bol až ôsmy, vládny, návrh.

Súčasná právna úprava, do veľkej miery ovplyvnená medzinárodnoprávnymi záväzkami Českej republiky, je analyzovaná v štvrtej kapitole, ktorá je ťažiskom rigoróznejšej práce. Autor sa v nej zaoberá zákonom č. 171/2023 Sb., zákon o ochrane oznamovateľů, ktorý síce predstavuje významný krok v ochrane whistleblowerov pred represiami a odvetou, no napriek tomu obsahuje aj isté nedokonalosti. Zákon vychádza zo širokej definície oznamovateľa, ktorým môže byť zamestnanec súkromného aj verejného sektora, ale aj akákoľvek iná osoba, ktorá nemá žiadny trvalý vzťah s osobou, na ktorú je oznamované. Oznamovateľ získava ochranu *ex lege*, bez nutnosti žiadať orgán verejnej moci o poskytnutie ochrany. Ochrana totiž vzniká oznamovateľovi automaticky, akonáhle sú naplnené zákonné požiadavky na obsah oznámenia; problém s takýmto riešením ale môže nastať v situácii, keď zamestnávateľ učiní odvetné opatrenie voči oznamovateľovi. Tomu v takom prípade neostáva nič iné, ako sa brániť súdnou cestou, čo pri nedostatočnej rýchlosti niektorých súdov môže v lepšom prípade znamenať oddialenie spravodlivosti, v tom horšom sa oznamovateľ môže rozhodnúť vôbec nežalovať. Ďalším diskutabilným momentom je anonymita pri podávaní oznámenia. Zákonodarca sa rozhodol neurčiť povinnosť prijímať anonymné oznámenia, čo oprávnenne vyvoláva otázky o správnosti právnej úpravy. Do budúca by preto bolo vhodné zvážiť, či by sa povinnosť prijímať anonymné oznámenia nemala vzťahovať aspoň na verejný sektor, ktorý by mal potenciálne disponovať zdrojmi na vyriešenie aj anonymných oznámení. Ďalší z návrhov *de lege ferenda* sa týka motivovania oznamovateľov urobiť oznámenie o protiprávnom konaní. Hoci Zákon chráni

oznamovateľov pred odvetnými opatreniami, ponúka sa úvaha, či by nebolo žiaduce, s cieľom podporiť oznamovanie ešte výraznejšie, zaviesť tzv. motivačné opatrenia, napríklad v podobe primeraného odchodného v prípade opustenia zamestnania, aj napriek ich komplikovanej aplikácii v praxi. Pokiaľ ide o možnosti oznamovateľov urobiť oznámenie, Zákon im ponúka dva rovnocenné spôsoby, a to buď prostredníctvom vnútorného oznamovacieho systému, alebo externé oznámenie Ministerstvu spravodlivosti ČR, a ako prostriedok *ultima ratio* určuje Zákon tretiu možnosť oznámenie uverejnením. Práve skutočnosť, že Zákon neuprednostňuje interné oznamovanie pred externým, čo je v rozpore so znením obsiahnutom v smernici o ochrane oznamovateľov, možno zákonodarcovi, hlavne z pohľadu zamestnávateľa, vytknúť, keďže zamestnávateľ takto stráca možnosť vyriešiť potenciálne porušenie práva diskretné. U vnútorných oznamovacích systémov prax ukáže, či určenie minimálnych požiadaviek na osobu príslušnej osoby nebude vo výsledku brzdiť ich efektívne fungovanie. Môže sa totiž stať, že povinný subjekt zvolí príslušnú osobu, ktorá nie je dostatočne zorientovaná v oblasti práva, čo môže mať za následok, že podané oznámenie nebude náležite prešetrené. Zaujímavé bude tiež sledovať, ako sa svojich úloh zhostí Ministerstvo spravodlivosti ČR, ktorému bola zverená nie len poradenská a informačná činnosť, ale aj vedenie externého oznamovacieho systému. Jeho rola je kľúčová, pretože v prípadoch zlyhania alebo nedostupnosti vnútorných oznamovacích systémov je Ministerstvo orgánom, na ktorý sa môže oznamovateľ obrátiť so žiadosťou o posúdenie, či bol naozaj svedkom protiprávneho konania. Aj z tohto dôvodu je veľmi dôležité, že sa zákonodarca rozhodol zveriť danú činnosť profesionálom s vysokoškolským vzdelaním, keďže Ministerstvo spravodlivosti ČR získalo prostredníctvom nového útvaru možnosť prispieť k spravodlivejšej spoločnosti. Tretí spôsob oznamovania, a teda oznámenie uverejnením uzákonené ako poistka pre prípad, že interné aj externé kanály zlyhajú, predstavuje dôležitý prvok v ochrane oznamovateľov, pretože médiá sú pre ľudí neraz poslednou možnosťou, ako sa dovolať spravodlivosti.

Nový zákon o ochrane oznamovateľov jednoznačne prispieva k zvýšeniu povedomia o whistleblowingu a poskytuje vyšší stupeň ochrany oznamovateľom ako predtým. Na druhej strane nemôžeme očakávať, že sa prijatím Zákona vyrieši problém s korupciou alebo iným protiprávnym správaním, a to aj s ohľadom na historické skúsenosti s predošlým režimom. Práve preto je nevyhnutná postupná transformácia

spoločnosti a jej myslenia, aby sa whistlebloweri nemuseli obávať stigmatizácie pri podaní oznámenia. Prijatie zákona o ochrane oznamovateľov môžeme vnímať ako ďalší významný krok smerom k upevneniu integrity, transparentnosti a zodpovednosti v spoločnosti. Zároveň, v prípade, že budúca prax odhalí problematické momenty a nedostatky súčasnej právnej úpravy, bude kľúčová pohotová reakcia zákonodarcu, ktorý môže novelami vo výsledku dosiahnuť ešte efektívnejšiu právnu ochranu oznamovateľov.

ZOZNAM POUŽÍVANÝCH SKRATIEK

AML zákon	Zákon č. 253/2008 Sb., Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů
antidiskriminačný zákon	Zákon č. 198/2009 Sb., Zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů
čl.	článok
ČR	Česká republika
EHP	Európsky hospodársky priestor
ERC	Ethics Research Center
ESLP	Európsky súd pre ľudské práva
EÚ, Únia	Európska únia
GDPR	Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)
GRECO	Skupina štátov proti korupcii
Kč	koruna česká
Listina	Listina základních práv a svobod ČR
Ministerstvo	Ministerstvo spravodlivosti Českej republiky
MOP	Medzinárodná organizácia práce
odst.	odstavec
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OLAF	Európsky úrad pre boj proti podvodom
OSN	Organizácia spojených národov

OSŘ, občiansky súdny poriadok	Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
OSZČ	osoba samostatne zárobkovo činná
OZ, občiansky zákonník	Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
písm.	písmeno
PO	právnícká osoba
Poslanecká snemovňa	Poslanecká snemovňa Parlamentu České republiky
priestupkový zákon	Zákon č. 250/2016 Sb., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
Sb.	Sbírka zákonů České republiky
Senát	Senát Parlamentu České republiky
Smernica o ochrane oznamovateľov, Smernica	Smernica Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie
SŘ, správnny poriadok	Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
TI	Transparency International
TI ČR	Transparency International – Česká republika
TŘ, trestný poriadok	Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
TZ, trestný zákonník	Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavný soud České republiky
z.	zákon
Zákon, zákon o ochrane oznamovateľov	Zákon č. 171/2023 Sb., Zákon o ochraně oznamovatelů, ve znění pozdějších předpisů

zákon o obchodných
korporáciách

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

ZP, zákonník práce

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

ZOZNAM POUŽITÝCH ZDROJOV

Monografie a zborníky

- BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-951-8.
- BOOT, Eric R. *The Ethics of Whistleblowing*. New York: Routledge, 2019. ISBN 978-0-429-43900-1.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.
- JOHNSON, Roberta Ann. *Whistleblowing: When It Works And Why*. Boulder: L. Rienner Publishers, 2003. ISBN 978-1-58826-114-4.
- NADER, Ralph, Peter J. PETKAS, a Kate BLACKWELL. *Whistle Blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*. New York: Grossman Publishers, 1972. ISBN 978-0-670-76225-5.
- NULÍČEK, Michal, Anna CERVANOVÁ, František NONNEMANN a Magdalena KRÁLOVÁ. *Zákon o ochraně oznamovatelů: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-738-6.
- PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK (eds.). *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7676-259-6.
- PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK (eds.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1.
- PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-393-7.
- PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub a kol. (eds.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. ISBN 978-80-7676-590-0.
- SANTORO, Daniele a Manohar KUMAR. *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2018. ISBN 978-3-319-90721-5.

SCHENKOVÁ, Kateřina, Jan LASÁK a kol. *Compliance v podnikové praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 60. ISBN 978-80-7400-668-5.

VLACHOVÁ, Barbora, Matěj DĚDINA, Markéta ŠLEJHAROVÁ FLANDERKOVÁ a Kateřina ŠVEŘEPOVÁ. *Zákon o ochraně oznamovatelů: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-940-2.

Príspevky v zborníkoch

BENDA, Matěj. Dopady netranspozice směrnice o ochraně oznamovatelů. In: PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK (eds.). *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 17-23. ISBN 978-80-7676-259-6.

EICHLEROVÁ, Kateřina. Whistleblowing a návrhy na jeho úpravu v České republice z pohledu obchodních korporací. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 53-67. ISBN 978-80-7478-393-7.

HOFFMAN, Michael W. a Robert E. McNULTY. A Business Ethics Theory of Whistleblowing: Responding to the \$1 Trillion. In: ARSZULOWICZ, Marek a Wojciech GASPARI. *Whistleblowing: In Defense of Proper Action*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2010, s. 45-60. ISBN 978-1-4128-1120-0.

KALINA, Vojtěch. Ochrana oznamovatelů: nástroj problematických zaměstnanců sloužící k šikaně zaměstnavatele? In: TOMŠEJ, Jakub, Lucie MATĚJKA ŘEHOŘOVÁ, Patrik, STONJEK a Štěpán PASTOREK (eds.). *Zákaz diskriminace v pracovním právu*. Praha: Univerzita Karlova, 2022, s. 106-113, ISBN 978-80-7630-022-4.

KOPECKÝ, Pavel. Ochrana oznamovatelů jako nový úsek státní správy. In: PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK (eds.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 80-91. ISBN 978-80-7676-027-1.

KOSTADINOVÁ, Ilona. Zvláštní oznamovací povinnost zaměstnance. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 236-242. ISBN 978-80-7478-393-7.

- MORÁVEK, Jakub. Některé (nejen) pracovněprávní souvislosti zákona o ochraně oznamovatelů. In: PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK (eds.). *Whistleblowing – minulost, přítomnost, budoucnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 38-48. ISBN 978-80-7676-027-1.
- MUZIKÁŘ, Karel. Nastavení interních pravidel obchodních korporací coby zaměstnavatelů v souvislosti s problematikou whistleblowingu. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 75-85. ISBN 978-80-7478-393-7.
- PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 11-19. ISBN 978-80-7478-393-7.
- PRŮŠOVÁ, Aneta a Kryštof PETRUSEK. Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost? In: PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub a kol. (eds.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 23-36. ISBN 978-80-7676-590-0.
- SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 20-38. ISBN 978-80-7478-393-7.
- ŠAMÁNEK, Jiří. (Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 46-52. ISBN 978-80-7478-393-7.
- ŠTĚPÁNKOVÁ, Kateřina. Nad institutem příslušné osoby podle vládního návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. In: PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK (eds.). *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 37-46. ISBN 978-80-7676-259-6.
- VÁLEK, Dalibor. Kontrola a správní trestání zaměstnavatelů v souvislosti s jejich povinnostmi vyplývajícími z ochrany oznamovatelů (analýza a úvahy de lege ferenda). In: PICHRT, Jan, MORÁVEK, Jakub a kol. (eds.). *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 47-63. ISBN 978-80-7676-590-0.

Články

- BERNARDINOVÁ, Veronika. Ochrana oznamovatelů ve vztahu k obchodní korporaci. *Obchodní právo*. 2023, č. 10, s. 19-29.
- DE MARIA, William. Quarantining Dissent: The Queensland Public Sector Ethics Movement. *Australian Journal of Public Administration*. 1995, č. 54(4), s. 442-454.
- CHIASSON, Michael, Gene H. JOHNSON a J. Ralph BYINGTON. Blowing the whistle: Accountants in industry. *CPA Journal*. 1995, č. 65(2), s. 24-27.
- JUBB, Peter B. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics*. 1999, č. 21(1), s. 77-94.
- MATOCHA, Jakub. *Zamyšlení nad návrhem zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů* [online]. Copyright © 2016 Právní prostor [cit. 16.01.2024]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zamysleni-nad-navrhem-zakona-o-ochrane-oznamovatelu-trestnych-cinu#note-1>
- MICELI, Maria P. a Janet Pollex NEAR. Characteristics of Organizational Climate and Perceived Wrongoing Associated with Whistle-Blowing Decisions. *Personnel Psychology*. 1985, č. 38 (3), s. 525-544.
- MORÁVEK, Jakub. Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Právnická fakulta univerzity Karlovy v Praze. 2016, č. 4, s. 49-71.
- MORÁVEK, Jakub. Ochrana oznamovatelů (nejen) ve státní službě. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Právnická fakulta univerzity Karlovy v Praze. 2023, č. 69 (4), s. 45-56.
- MORÁVEK, Jakub. Whistleblowing – zákonná opora. *Právo pro podnikání a zaměstnání*. 2009, č. 12, s. 12-17.
- RUBINSTEIN, Kevin. Internal Whistleblowing and Sarbanes-Oxley Section 806: Balancing the Interests of Employee and Employer. *New York Law School Law Review*. 2007, č. 52(4), s. 637-657.

SCHEU, Harald Christian. Whistleblowing z pohľadu evropské ochrany ľudských práv. *Právni prostor* [online]. 23.06.2016 [cit. 19.10.2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/whistleblowing-z-pohledu-evropske-ochrany-lidskych-prav>

Právne predpisy

Dohovor OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách, publikovaný pod č. 25/2000 Sb. m. s.

Dohovor OSN proti korupcii, publikovaný pod č. 105/2013 Sb. m. s.

Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a o zrušení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES a smerníc Komisie 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES

Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)

Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry

Občianskoprávny dohovor o korupcii, publikovaný pod č. 3/2004 Sb. m. s.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/943 z 8. júna 2016 o ochrane neprístupného know-how a obchodných informácií (obchodného tajomstva)

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie

Trestnoprávny dohovor o korupcii, publikovaný pod č. 70/2002 Sb. m. s.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a slobod

Vykonávací smernica Komisie (EÚ) 2015/2392 zo 17. decembra 2015 o nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014, pokiaľ ide o nahlasovanie skutočných alebo možných porušení daného nariadenia príslušným orgánom

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

Zákon č. 2/1969 Sb., Zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

Zákon č. 85/1996 Sb., Zákon o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 137/2001 Sb., Zákon 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

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

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

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

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

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

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

Zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 456/2011 Sb., Zákon o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

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

Judikatura

Nález Ústavného soudu ČR z 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94

Nález Ústavného soudu ČR z 04.11.2015, sp. zn. IV. ÚS 2449/15

Rozsudok ESLP z 30.09.2010, *Balenović v. Chorvátsko*

Rozsudok ESLP z 12.10.2010, *Bathellier v. Francúzsko*

Rozsudok ESLP z 08.01.2013, *Bucur a Toma v. Rumunsko*

Rozsudok ESLP z 12.02.2008, *Guja v. Moldavsko*

Rozsudok ESLP z 21.07.2011, *Heinisch v. Nemecko*

Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 12.07.2005, *Komisia v. Francúzsko*

Ostatné zdroje

A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation [online]. Copyright © 2018 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: https://images.transparencycdn.org/images/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf

Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries [online]. Copyright © 2009 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/alternative-silence-whistleblower-protection-in-10-european/>

Česká republika se připojila k Úmluvě OSN proti korupci [online]. Copyright © 2013 Transparency International ČR [cit. 11.10.2020]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/ceska-republika-pripojila-k-umluve-osn-proti-korupci/>

Dů odová zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Copyright © 2020 Vláda České republiky [cit. 24.01.2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNBR3DRSYB/KORNBR3ECDIH>

Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů

European Court of Human Rights: Grand Chamber [online]. Copyright © ECHR [cit. 19.10.2023]. Dostupné z <https://www.echr.coe.int/grand-chamber>

Evropská komise zažalovala ČR kvůli směrnici o ochraně oznamovatelů [online]. Copyright © 2023 Advokátní deník [cit. 15.10.2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2023/03/16/evropska-komise-zazalovala-cr-kvuli-smernici-o-ochrane-oznamovatelu/>

Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption [online]. Copyright © 1999 Council of Europe [cit. 14.10.2023]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16800cce441999>

G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation [online]. Copyright © 2011 OECD [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf>

Hodnocení ČR v pracovní skupině OECD o podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích [online]. Copyright © 2013 Stálá mise České republiky při OECD v Paříži [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/oecd.paris/cz/zpravy_udalosti_aktuality/hodnoceni_cr_v_pracovni_skupine_oecd_o.html

Chci podat oznámení [online]. Copyright © 2024 Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 07.03.2024]. Dostupné z: <https://oznamovatel.justice.cz/chci-podat-oznameni/>

Increasing Employee Reporting Free From Retaliation: Insights From The National Business Ethics Survey 2013 [online]. Copyright © Ethics Research Center [cit.

10.10.2023]. Dostupné z: <https://www.ethics.org/wp-content/uploads/2015-ECI-NBES-Increasing-Employee-Reporting-Free-From-Retaliation.pdf>

Komentář Lukáše Cernohorského: Vláda odmítá bránit oznamovatele protiprávního jednání, Piráti chtějí jejich ochranu a změnu legislativy. Ušetříme miliardy a snížíme korupci, říkají. [online]. Copyright © 2020 Pirátska strana. [cit. 24.01.2024]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/jak-pirati-pracuji/komentar-lukase-cernohorskeho-vlada-odmita-branit-oznamovatele-protipravniho-jednani-pirati-chteji-jejich-ochranu-a-zmenu-legislativy-usetrime-miliardy-a-snizime-korupci-rikaji/>

Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview [online]. Copyright © 2003 OECD [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

Metodika k přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie [online]. Copyright © 2021 Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 15.10.2023]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2021/11/Metodika-k-přímé-aplikovatelnosti-směrnice-Evropského-parlamentu-a-Rady-EU-20191937-ze-dne-23.-října-2019-o-ochraně-osob-které-oznamují-porušení-práva-Unie.pdf>

Metodika k zákonu č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů [online]. Copyright © 2021 Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 15.10.2023]. Dostupné z: <https://oznamovatel.justice.cz/pravni-uprava-a-metodicke-doporuceni/>

Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů [online]. Copyright © 2012 Vláda České republiky [cit. 14.01.2024]. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/3a---navrh-vecneho-zameru-ze-dne-9--rijna-2012.pdf

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů [online]. Copyright © 2020 Vláda České republiky [cit. 24.01.2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNBR3E84HK/KORNBR3ECPMK>

- Návrh zákona o ochraně oznamovatelů* [online]. Copyright © 2018 Vláda České republiky [cit. 23.01.2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSB63F32SK/>
- Návrh zákona o ochraně oznamovatelů* [online]. Copyright © 2020 Vláda České republiky [cit. 24.01.2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNBR3DRSYB/KORNBR3ECDIH>
- OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct* [online]. Copyright © 2023 OECD [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/81f92357-en.pdf?expires=1697231728&id=id&accname=guest&checksum=47DB630FB38F863B1320CCE6D4268A07>
- Poslanci schválili nekvalitní zákon o ochraně oznamovatelů. Klíčová anonymní podání nejsou zahrnuta, Česku tak hrozí žaloba* [online]. Copyright © 2023 Transparency International ČR [cit. 21.03.2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/poslanci-schvalili-nekvalitni-zakon-o-ochrane-oznamovatelu-klicova-anonymni-podani-nejsou-zahrnuta-cesku-tak-hrozi-zaloba/>
- Právní úprava a metodické doporučení* [online]. Copyright © 2024 Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 06.03.2024]. Dostupné z: <https://oznamovatel.justice.cz/pravni-uprava-a-metodicke-doporuceni/>
- Programové vyhlášení vlády České republiky* [online]. Copyright © 2018 Vláda České republiky [cit. 23.01.2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf>
- Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum* [online]. Copyright © 2014 Committee of Ministers of the Council of Europe [cit. 14.10.2023]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16807096c7>
- Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption* [online]. Copyright © 2003 OECD [cit. 13.10.2023]. Dostupné z: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/347/347.en.pdf>

- Resolution 1729: Protection of “whistle-blowers”* [online]. Copyright © 2010 Parliamentary Assembly of the Council of Europe [cit. 14.10.2023]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851>
- Resolution on the Protection of Whistleblowers* [online]. Copyright © 2009 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_ResolutionProtectionWhistleblowers_EN.pdf
- Senátní tisk č. 137* [online]. Copyright © 2013 Senát Parlamentu České republiky [cit. 14.01.2024]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/69353/58317>
- Sněmovní tisk č. 799/0* [online]. Copyright © 2016 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 15.01.2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=126454>
- Sněmovní tisk č. 1034/0* [online]. Copyright © 2017 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 16.01.2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=120933>
- Společné připomínky tří protikorupčních neziskových organizací k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a změnovému zákonu* [online]. Copyright © 2020 Oživení, o.s., Transparency International - Česká republika, o.p.s a Frank Bold Society, z.s. [cit. 23.01.2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2020/08/Připom%C3%ADnky-k-zákonu-o-ochraně-oznamovatelů.pdf>
- Technical Meeting on the Protection of the Whistleblowers in the Public Service Sector* [online]. Copyright © 2022 International Labour Organization [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_857667.pdf
- The United Nations Convention against Corruption: Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* [online]. Copyright © United Nations Office on Drugs and Crime [cit. 12.10.2023]. Dostupné z: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

Už žádné vondroviny. Navrhnu v Senátu potřebné změny, slibuje whistleblower Michálek [online]. Copyright © 2012 Hospodářské noviny [cit. 15.01.2024]. Dostupné z: <https://domaci.hn.cz/c1-57943970-uz-zadne-vondroviny-navrhnu-v-senatu-potrebne-zmeny-slibuje-whistleblower-michalek>

Vec C-152/23. Žaloba podaná dňa 13.03.2023 k Súdnu dvoru EÚ – Európska komisia vs. Česká republika

Výroční zpráva o činnosti Ministerstva spravedlnosti na úseku ochrany oznamovatelů v roce 2023 [online]. Copyright © 2024 Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 16.04.2024]. Dostupné z: <https://oznamovatel.justice.cz/ministerstvo-spravedlnosti-zverejnilo-vyrocní-zpravu-o-cinnosti-ministerstva-spravedlnosti-na-useku-ochrany-oznamovatelů-v-roce-2023/>

Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice [online]. Copyright © 2009 Transparency International – Česká republika [cit. 13.09.2023]. Dostupné z: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf

'Whistleblower': A History [online]. Copyright © Merriam Webster Dictionary [cit. 06.09.2023]. Dostupné z: <https://www.merriam-webster.com/wordplay/whistleblower-blow-the-whistle-word-origins>

Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU [online]. Copyright © 2013 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf

Whistleblowing Programme [online]. Copyright © 2009 Transparency International [cit. 21.10.2023]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/projects/whistleblowing-project>

Zabezpečený formulář pro učinění oznámení [online]. Copyright © Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 14.04.2024]. Dostupné z: <https://oznamovatel.justice.cz/chci-podat-oznameni/>

Za pět týdnů začnou podle evropské směrnice platit pravidla ochrany oznamovatelů ve veřejné správě [online]. Copyright © Transparency International Česká republika [cit. 15.10.2023]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/za-pet-tydnů-zacnou-podle-evropské-směrnice-platit-pravidla-ochrany-oznamovatelů-ve-veřejné-správě>

NÁZOV RIGORÓZNEJ PRÁCE V ČESKOM JAZYKU

Ochrana oznamovatelů

ABSTRAKT

Whistlebloweri nebo oznamovatelé protiprávní činnosti hrají klíčovou roli při poukazování na korupci a další nezákonné činnosti v soukromém i veřejném sektoru, proto je důležité přiznat jim přiměřenou právní ochranu. Předkládaná rigorózní práce poskytuje komplexní analýzu současné právní úpravy ochrany oznamovatelů v České republice, která reflektuje závazky vyplývající z práva Evropské unie a z práva mezinárodního.

Úvodní část představuje teoretické aspekty whistleblowingu, včetně historie, definic a charakteristických znaků tohoto pojmu. Rovněž popisuje subjekty whistleblowingu a vysvětluje rozdíly mezi interním a externím whistleblowingem. Autor nezapomíná ani na související evropské a mezinárodní aspekty ochrany oznamovatelů, s důrazem na klíčová rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva a na směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Pozornost je také věnována dílčí úpravě v jednotlivých odvětvích práva a legislativním pokusům o přijetí komplexní právní úpravy v dané oblasti. Klíčová část práce se zabývá platnou a účinnou právní úpravou v České republice, a to zákonem č. 171/2023 Sb. o ochraně oznamovatelů. Autor se soustředí na analýzu pojmu oznamovatel, na jeho ochranu před odvetnými opatřeními a na možnosti oznamovatele při podávání oznámení. Rigorózní práce obsahuje nejen popis aktuálního právního stavu, ale také hodnocení současné právní úpravy a úvahy *de lege ferenda*, které by mohly být provedeny za účelem zlepšení ochrany oznamovatelů.

KLÍČOVÉ SLOVÁ

whistleblowing, whistleblower, oznamovatel, ochrana oznamovatelů, Česká republika

TITLE OF RIGOROUS THESIS IN ENGLISH

Protection of whistleblowers

ABSTRACT

Whistleblowers play a key role in highlighting corruption and other illegal activities in both the private and public sectors, hence it is important to grant them appropriate legal protection. The present rigorous thesis provides a comprehensive analysis of the current legal framework for whistleblower protection in the Czech Republic, which reflects obligations under European Union and international law.

The introductory section presents the theoretical aspects of whistleblowing, including the history, definitions and characteristics of the concept. It also describes the subjects of whistleblowing and explains the differences between internal and external whistleblowing. The author does not neglect the related European and international aspects of whistleblower protection, with an emphasis on key decisions of the European Court of Human Rights and the Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons reporting breaches of Union law. Attention is also paid to the partial regulation in individual branches of law and legislative attempts to adopt comprehensive legislation in this area. The main part of the thesis deals with the legislation currently in effect in the Czech Republic, namely Act No. 171/2023 Sb. The author focuses on the analysis of the notion of a whistleblower, their protection against retaliation and the possibilities of the whistleblower in reporting breaches. The thesis contains not only a description of the current legal situation, but also an assessment of the present legislation and *de lege ferenda* considerations that could be implemented in order to improve the protection of whistleblowers.

KEYWORDS

whistleblowing, whistleblower, protection of whistleblowers, Czech republic