

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Adéla Kalová**

**Unijní právní nástroje na ochranu  
oznamovatelů**

**Analýza a zhodnocení přístupu EU a vybraných členských  
států k problematice whistleblowingu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.

Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 21. 01. 2024

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 193 482 znaků včetně mezer.

.....  
Adéla Kalová

V Praze dne

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu diplomové práce, panu prof. Dr. iur. Harald Christianu Scheuovi, Mag. phil., Ph.D. za poskytnuté rady, laskavost a skvělou komunikaci v průběhu konzultací této práce.

Zároveň bych tímto chtěla vyjádřit vděčnost i své rodině a blízkým, kteří mne při plnění studijních povinností vždy podpořili.

## Obsah

Úvod.....	1
Cíl práce.....	4
Struktura práce.....	6
Zvolená metodologie.....	7
Zdroje .....	8
1. Historický exkurs .....	10
1.1. Prvopočátky žalob <i>qui tam</i> – Velká Británie.....	10
1.2. Žaloby <i>qui tam</i> – Spojené státy americké – včera a dnes .....	11
1.3. První zákon o whistleblowingu .....	12
1.4. False Claims Act ve svém vývoji .....	13
1.5. Dnešní podoba False Claims Actu .....	14
2. Obecně k evropským směrnicím .....	16
2.1. Vnitrostátní implementace – transpozice a faktická implementace .....	16
2.2. Včasná transpozice směrnic.....	18
2.3. Proč nemáme Nařízení o ochraně oznamovatelů?.....	21
3. Unijní rozměr ochrany oznamovatelů .....	25
3.1. Cesta k přijetí EUWD .....	25
3.2. The „LuxLeaks“ scandal.....	27
3.3. The Panama Papers .....	28
3.4. Cambridge Analytica .....	29
3.5. Snowden.....	29
3.6. WikiLeaks.....	30
3.7. Dílčí závěry.....	31

4.	Rozbor EUWD .....	33
4.1.	Unijní nástroje na ochranu oznamovatelů .....	34
4.2.	Věcná působnost EUWD – vybrané oblasti .....	36
4.2.1.	Zadávání veřejných zakázek.....	37
4.2.2.	Finanční služby.....	37
4.2.3.	Bezpečnost výrobků.....	38
4.2.4.	Daň z příjmu právnických osob .....	39
4.3.	Zavedení účinných, důvěrných a bezpečných kanálů pro oznamování .....	40
4.4.	Ochrana před odvetnými opatřeními.....	42
4.5.	Přijímání opatření v návaznosti na podaná oznámení s řádnou péčí.....	45
4.6.	Zajištění důvěrnosti přijímaných a zpracovávaných informací v souvislosti s oznámením.....	46
4.7.	Prostředky nápravy a náhrady škody při odvetném opatření.....	47
5.	Ochrana oznamovatelů v judikatuře ESLP .....	48
5.1.	Guja proti Moldavsku .....	48
5.2.	Heinisch proti Německu.....	50
5.3.	Halet proti Lucembursku.....	51
5.4.	Posílení ochrany oznamovatelů – od Guji po Haleta.....	56
5.5.	Balenović proti Chorvatsku .....	58
5.6.	Odlišnosti v přístupu EUWD a judikatury ESLP.....	59
5.7.	Dílčí závěry .....	61
6.	Transpozice EUWD do českého právního řádu .....	63
6.1.	Odvetná opatření .....	64
6.2.	Oznámení .....	66
6.3.	Možný gold-plating ze strany českého zákonodárce? .....	67
6.4.	První vlaštovky z whistleblowingové praxe v České republice.....	70

7. Komparativní analýza právní ochrany oznamovatelů ve vybraných členských státech EU .....	73
7.1 Rakouská republika .....	74
7.2 Německá republika .....	78
7.3 Slovenská republika.....	81
Závěr .....	86
Seznam použitých zdrojů.....	1
Seznam zkratk.....	11
Abstrakt.....	13
Klíčová slova .....	14
Abstract.....	15
Key words .....	16

## Úvod

V posledních letech se dostává whistleblowing stále více do popředí veřejných debat o mechanismech, které napomáhají odhalovat korupci a podvodné jednání. Whistleblowing pak patří mezi ty z nich, které je obecně možno považovat za klíčové. Literou českého zákonodárce jsou whistlebloweři také přezdívaní jako „oznamovatelé“, přičemž jsou to právě oni, kteří sehrávají kritickou roli při odhalování pachatelů podvodů a jiného škodlivého jednání. Jak autorka v této diplomové práci dále nastíní, vlády a nadnárodní organizace nemohly přehlédnout relevanci role whistleblowerů při odhalování škodlivého jednání v dnes již medializovaných případech jako jsou například *the Panama Papers*, *the LuxLeaks*, *Cambridge Analytica*, *Snowden* či *WikiLeaks*. Tyto (a další) kauzy přispěly ke stipulaci ochrany oznamovatelů na evropském kontinentě.

Téma ochrany oznamovatelů získalo tradici v právní praxi Spojených států amerických, kde se mechanismy whistleblowingu využívají v praxi velmi často. Protože mají Spojené státy s whistleblowingem bohatou zkušenost, mohou ostatním světovým aktérům poskytnout případnou inspiraci. Evropská unie (dále jen „EU“ nebo „Unie“) nicméně přijala mechanismy k ochraně oznamovatelů teprve v roce 2019. Z toho důvodu by se dalo konstatovat, že je harmonizovaná právní úprava na evropském kontinentě poměrně čerstvou problematikou. Judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“ nebo „Soudní dvůr“) v tomto směru není prozatím co do svého rozsahu dostatečná, jediné vodítko tak v oblasti soudní praxe může evropským zemím poskytnout judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Ten na ochranu oznamovatelů pohlíží zejména z lidskoprávní perspektivy<sup>1</sup>, kterou autorka pro tuto diplomovou práci sice nezvolila za jádro provedeného výzkumu, pro dokreslení kompletního obrázku o ochraně oznamovatelů je nicméně součástí samostatné kapitoly této práce též pojednání o přístupu ESLP k dané problematice. Zároveň je tento přístup následně porovnáván

---

<sup>1</sup> Především optikou čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Článek 10 zaručuje svobodu projevu, jejíž nabízená paleta toho, co vše je pod ní možné podřadit, je velmi široká.

s přístupem Evropské unie a z takto provedené analýzy jsou vyvozeny patřičné závěry. Oznamovatelé totiž nepožívají v obou případech stejné úrovně ochrany, což může do budoucna způsobit nesnadno řešitelný problém.

V České republice je od prvního srpna roku 2023 přijatý zákon o ochraně oznamovatelů<sup>2</sup> (dále jen jako „ZoOO“), který evropskou legislativu v této oblasti transponuje do národního práva. Zejména z důvodu historických událostí mezi lety 1948 a 1989 však v České republice stále na „oznamovatele“ mnozí pohlíží v negativním světle jako na „udavače“.<sup>3</sup> V některých zemích ležících na západ od nás se naopak na osoby oznamující škodlivé jednání pohlíží jako na „odvážné“ jednotlivce<sup>4</sup>, kteří prospívají veřejnému zájmu společnosti tím, že upozorňují na škodlivé jednání, které je způsobilé narušit fungování společnosti jako celku. Přestože jsou oznamovatelé i na evropské úrovni vnímáni čím dál více v pozitivním světle, není nevídané, aby za své oznámení přesto čelili tzv. odvetným opatřením. Takové represálie na sebe berou různé formy, nejčastěji mohou spočívat ve ztrátě zaměstnání, nepovýšení nebo mohou pro dotčeného oznamovatele znamenat třeba i vyloučení z kolektivu. Whistlebloweri se mohou v důsledku oznámení škodlivého

---

<sup>2</sup> Česko. Zákon č. 171 ze dne 2. června 2023 o ochraně oznamovatelů (zákon o ochraně oznamovatelů). In: Sbírka zákonů České republiky. 2023, částka 86, s. 2458-2469. ISSN 1211-1244.

<sup>3</sup> Obdobně viz STONJEK, Patrik. Ochrana oznamovatelů, nebo šikana nejen zaměstnavatelů? In: PICHRT, Jan; MORÁVEK, Jakub (eds). *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 67. ISBN 978-80-7676-259-6.

<sup>4</sup> Všimněme si například slov Henryho J. Kernerera při příležitosti oslav tzv. National Whistleblower Appreciation Day: „OSC is committed to supporting brave whistleblowers and ensuring they are protected from retaliation once they make a protected disclosure. (...) Tomorrow, and every day, we at OSC honor whistleblowers and thank them for their service.“ Online. 2022. Dostupné z: <https://osc.gov/News/Pages/21-14-Special-Counsel-Kerner-Statement-on-National-Whistleblower-Appreciation-Day.aspx>. Stejně tak si povšimněme i slov Věry Jourové (EU), která říká: „Whistleblowers are brave people willing to bring illegal activities to light - often at great risk to their career and livelihood - in order to protect the public from wrongdoing. They deserve recognition and protection for their brave actions.“ Online. In. European Commission Daily News, 2019. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_19\\_6782](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_19_6782). [citováno 2023-10-12].



jednání také stát obětí *mobbingu*<sup>5</sup> či *bossingu*<sup>6,7</sup>. Z důvodu obav před těmito odvetnými opatřeními pak oznamovatelé raději své oznámení buď vůbec nepodají, a tím pádem k odhalení škodlivého jednání třeba ani nakonec nedojde nebo sice oznámení podají, ale anonymní cestou. Anonymní oznámení v mnoha případech taktéž bohužel nepovede k úspěšnému odhalení škodlivého jednání. Zejména z těchto hlavních důvodů tak bylo nutné zavést ze strany EU harmonizovaný postup, který bude zaručovat ochranu těchto osob právě před odvetnými opatřeními, kterým mohou čelit v souvislosti s podáním svého oznámení.

Toto téma si autorka zvolila hlavně s ohledem na osobní zájem o pracovní právo a právo Evropské unie, když se tato problematika trefně dotýká obou odvětví a zároveň je v praktickém kontextu propojuje. Stejně tak se jedná o téma v České republice nové, na půdě Evropské unie ještě stále živé, jelikož transpoziční lhůta sice členským státům dávno uplynula, některé z nich (jako např. Estonsko nebo Polsko)<sup>8</sup> však stále národní zákon, který by představoval transpozici směrnice, nemají.<sup>9</sup>

Autorka věří, že přínosem této diplomové práce bude hlavně představení jednoho z prvotních kritických vhladů do problematiky, která je na půdě Evropské unie teprve v kolébce a zároveň doufá, že čtenářům tato práce poskytne odpovědi na aktuální

---

<sup>5</sup> Panajotis Cakirpaloglu chápe pojem *mobbingu* jako „(...) subtilní projev agrese na pracovišti, kdy zaměstnanec denně, v průběhu několika měsíců čelí nepřátelství ze strany jednoho nebo více jedinců, přičemž prožívá bezmocnost a strach, že bude vyloučen z kolektivu.“ Viz CAKIRPALOGLU, Panajotis, CAKIRPALOGLU Simona, ŠMAHAJ Jan a ZIELINA Martin. *Šikana na pracovišti v České republice: teorie, výzkum a praxe*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2016, s. 14. ISBN 978-80-244-5080-3.

<sup>6</sup> Podle Jakuba Chromého se za základ *bossingu* považuje existence vztahu nadřízeného a podřízeného, kde pachatelem *bossingu* je nadřízený pracovník a podřízený zaměstnanec je jeho obětí. Někdy je tak pojem *bossing* označován také jako „*mobbing shora*“. K tomu viz CHROMÝ, Jakub. *Násilí na pracovišti: charakteristika, rizikové faktory, specifické formy a právní souvislosti*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-552-8.

<sup>7</sup> S čím se oznamovatelé musí potýkat. BEŇO, Pavel. Oznamovatelé: zkušenosti z českých pracovišť. In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL - ČESKÁ REPUBLIKA. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009, s. 69. Online. Dostupné z: [https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC\\_whistleblowers\\_2009\\_cz.pdf](https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf). [citováno 2023-10-12].

<sup>8</sup> Informace byly získány prvně z webové stránky Whistleblowing monitor, která byla založena mezinárodní charitativní organizací the Whistleblowing International Network, následně byly ověřeny z dalších veřejně dostupných online zdrojů, které dané tvrzení potvrdily. Dostupné z: <https://www.whistleblowingmonitor.eu>. [citováno 2023-12-20].

<sup>9</sup> Polsko se navíc v roce 2023 muselo potýkat s praktickým problémem spojeným s nesplněním povinnosti zajistit promítnutí směrnice do národního práva. Tato situace bude rozpracována dále v kapitole 2.2.

otázky, které se mohou k ochraně oznamovatelů v dnešní podobě vztahovat. Zároveň je autorčinou ambicí, aby tato diplomová práce ve čtenářích vyvolala zájem o danou problematiku. Zajisté totiž bude česká společnost o tématu hojně slýchat hlavně v následujících letech, až bude whistleblowing řádně zaveden<sup>10</sup> u všech zaměstnavatelů a až se začnou objevovat první konkrétní případy uplatňování práva na ochranu oznamovatelů před národními (a možná nejen národními) soudy.<sup>11</sup> V neposlední řadě by měla diplomová práce poukázat i na tzv. šedá místa, která doposud nejsou, a ještě zatím nemohou být pro nedostatek podkladů z aplikační praxe rozřešena. V budoucnu ovšem právě hledání odpovědí na nezodpovězené otázky spadajících do těchto „šedých“ oblastí bude moci být inspirací jak čtenářům, tak i autorce, pro další akademické zpracování daného tématu.

## **Cíl práce**

Právní ochrana oznamovatelů je klíčovým tématem této diplomové práce. V popředí prostředků, které ochranu zajišťují stojí Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „EUWD“), která je zkoumána pod drobnohledem v samostatné kapitole 4. Na evropské úrovni to však není pouze EUWD, která poskytuje oznamovatelům škodlivého jednání ochranu. Mimo jiné je to zadruhé také Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>12</sup> (dále jen „Úmluva“), kterou svou judikaturou vykládá ESLP. Zmíněné problematiky se autorka dotýká v kapitole 5. Konkrétně se v této souvislosti jedná o výklad článku 10 Úmluvy, který zaručuje právo na svobodu projevu. Na třetím místě stojí národní právní řády členských států EU,

---

<sup>10</sup> Pod pojmem „řádně zaveden“ si lze v případě zaměstnavatelů představit hlavně funkční vnitřní oznamovací systém, který je technicky sestaven tak, aby zajišťoval dostatečnou ochranu osoby oznamovatele, jeho identity a který garantuje, že podané oznámení doputuje výhradně k rukám příslušné osoby a nikoho jiného. Zároveň nastavení takového vnitřního oznamovacího systému podléhá periodické revizi ze strany zaměstnavatele tak, aby byl zajištěn soulad s požadavky národní, potažmo evropské legislativy.

<sup>11</sup> A s ohledem na nedávné události v českém prostředí na ně možná nebudeme muset dlouho čekat.

<sup>12</sup> Česko. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209 o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. In: Sběrka zákonů České a Slovenské Federativní republiky. 1992, částka 41, s. 1071-1087. ISSN 1211-1244.

když jsou to právě ony, které zajišťují transpozici platného znění EUWD a stanovují při tom whistleblowingová pravidla na oznamovatelům nejbližší úrovni.

Tato diplomová práce si prvně klade za cíl zanalyzovat přístup Unie k ochraně oznamovatelů, zejména pak identifikovat hlavní právní nástroje, které unijní úprava k ochraně oznamovatelů poskytuje. Zadruhé analyzuje dosavadní rozhodovací praxi ESLP promítnutou v judikatuře, která je v této souvislosti zároveň doposud jedinou nosnou judikaturu mezinárodního soudu na evropském kontinentě. Dále se práce zabývá analýzou nově implementované české právní úpravy v podobě ZoOO a podrobuje ji kritickému zhodnocení. Všechny tyto jmenované cíle pak vedou autorku k zodpovězení výzkumných otázek, které si v souvislosti se zpracováváním této práce stanovila. První výzkumná otázka zní: Jaké právní nástroje ochrany oznamovatelů EUWD nabízí? Následně si pak autorka klade navazující druhou a třetí výzkumnou otázku: Jak se český zákonodárce vypořádal s přijímáním whistleblowingového zákona? A jeví se ochrana oznamovatelů podle českého zákona jako dostatečná? K zodpovězení první otázky je použita metoda analýzy EUWD. Odpovědi na druhou a třetí výzkumnou otázku jsou formulovány na základě výsledků z provedené komparativní analýzy, a to prvně s EUWD a dále s právními řády vybraných členských států EU.

Provedená komparativní analýza se zaměřuje na úpravu právní ochrany oznamovatelů v Rakousku, Německu a na Slovensku.

Rakousko vybrala autorka z toho důvodu, že je České republice jejich právní řád historicky nejbližší a zároveň se Rakousko momentálně potýká s podobnými výzvami jako Česká republika, když byl jejich zákon přijat teprve na počátku roku 2023 (tedy zhruba 6 měsíců před Českou republikou). Výzkum rakouské právní úpravy bylo možné provést zejména díky programu Aktion Tschechien-Österreich. Ten autorce umožnil se tematikou rakouského přístupu k ochraně oznamovatelů po dobu jednoho semestru zabývat přímo na salcburské univerzitě Parise Lodrona.

Pro komplexnější představení zkoumané problematiky je ke komparované rakouské právní úpravě přidána též ta německá. Německou právní úpravu volí autorka z obdobného důvodu jako rakouskou – Německo se totiž také s právní ochranou

oznamovatelů na národní úrovni setkává čerstvě, jejich přístup k ochraně oznamovatelů tak České republice může do budoucna posloužit jako přínosná inspirace pro zefektivnění ochrany poskytované národním zákonem.

Nakonec Slovensko je na tomto místě zvoleno proto, že ač jde o stát České republice kulturně zřejmě nejbližší<sup>13</sup>, v přístupu k ochraně oznamovatelů se oba státy v mnohém zásadně liší. Slovensko má navíc na své národní úrovni s ochranou oznamovatelů bohatší zkušenost než Česká republika. I tento soused tak může být hodnotným zdrojem inspirace pro budoucí diskuzi o směřování přístupu České republiky k ochraně oznamovatelů.

Z výše uvedených důvodů je autorka přesvědčena, že provedení komparativní analýzy bude zejména s ohledem provádění výzkumu přímo v jedné ze zkoumaných zemí, hodnotným přínosem této práci i české aplikační praxi.

## **Struktura práce**

Svou diplomovou práci rozděluje autorka do dílčích kapitol, a to v posloupnosti tak, aby na sebe logicky navazovaly. První kapitolu práce zaujímá historický nástin událostí, které lze hledat v zahraničí – počátky ve Velké Británii, následný vývoj v USA, kde je nabízen krátký vhled do místní právní úpravy ochrany oznamovatelů. V této prvotní části užívá autorka zejména deskriptivní metody, kterou uplatňuje i pro bezprostředně navazující kapitoly. V nich se vrací zpět do Evropy a nabízí v rámci druhé kapitoly úvodní vhled do problematiky fungování evropských směrnic, a zejména jejich (ideálně řádné) transpozice a implementace do právních řádů členských států EU. Jelikož totiž většině členských států EU marně uplynula stanovená transpoziční lhůta, je důležité zamyslet se nad tím, jaké to může mít pro tyto státy důsledky do budoucna. Zároveň zde autorka analyzuje i nedávný případ whistleblowingu řešený polskou justicí, která směrnicí přiznala přímý účinek, protože v Polsku doposud pro oznamovatele neexistuje národní právní úprava. Třetí kapitola se věnuje medializovaným skandálům *the Panama Papers*, *the LuxLeaks*, *Cambridge Analytica*,

---

<sup>13</sup> S odkazem na dřívější existenci československého státu.

*Snowden* a *WikiLeaks*, které (mimo jiné) ve svém souhrnu přivedly Unii k přijetí EUWD. Čtvrtá navazující kapitola se už zabývá jádrem této práce – evropskou směrnicí chránící oznamovatele. Zde autorka identifikuje konkrétní unijní právní nástroje na ochranu oznamovatelů, přičemž se k nim jednotlivě po uplatnění metody analýzy vyjadřuje a hodnotí jejich důležitost. V páté kapitole je promítnut pohled ESLP na problematiku ochrany oznamovatelů, který dobře slouží k dokreslení kompletního obrázku o důležitosti zkoumané problematiky ze sice jiného, avšak stále velmi relevantního pohledu. Šestá kapitola se už zabývá recentně přijatou českou právní úpravou. Nabízí zamyšlení se nad možnými problematickými aspekty zákona v takto přijatém znění do budoucna a navrhuje, jaká by právní úprava měla být. Tato kapitola tak představuje pojednání *de lege ferenda*, které je jedním z hlavních přínosů této práce. Poslední kapitola je věnována komparaci české právní úpravy whistleblowingu nejprve s rakouskou, poté s německou, a nakonec se slovenskou právní úpravou ochrany oznamovatelů. Výsledky provedené komparativní analýzy jsou pak shrnuty závěrem.

Tato diplomová práce zároveň představuje zakončení autorčina magisterského studia, když výzkumný pobyt v Rakousku absolvuje právě po zdárném složení státních závěrečných zkoušek ze soukromého i veřejného práva.

## **Zvolená metodologie**

V této práci jsou využívány metody vztahové analýzy, když jsou zkoumány vztahy závislost mezi jednotlivými jevy. Dále ve svém výzkumu, který tvoří stěžejní část této práce používá autorka metody indukce i dedukce. Metodu komparace využívá zejména v části srovnání české a rakouské, české a německé a české a slovenské právní úpravy, stejně tak, jako s její pomocí kriticky analyzuje, zda český zákonodárce naplnil požadavky vyžadované ze strany EUWD. Metodu syntézy pak autorka užívá v závěru své práce, když se pomocí ní snaží zformulovat odpovědi na výzkumné otázky položené v úvodu práce. Mimo tyto metody lze v práci spatřit též deskriptivní metodu, která se jeví nutná zejména v první, druhé a třetí kapitole, kde čtenáři autorka

poskytuje vzhled do historického nástinu problematiky whistleblowingu a do obecného pojednání o fungování evropského práva.

## **Zdroje**

Za zdroje k této diplomové práci byly zvoleny odborné články publikované v rámci sborníků, monografií či odborných časopisů v tištěné i elektronické verzi. K analýze právních unijních nástrojů na ochranu oznamovatelů byl použit text EUWD ve svém aktuálním znění k datu dokončení této diplomové práce. Vybraná judikatura ESLP byla analyzována za použití úplného znění daných rozhodnutí tak, jak jsou dostupné v elektronické podobě na oficiálních stránkách ESLP, stejně tak k jejich analýze posloužily odborné články věnující se problematice ochrany oznamovatelů z lidskoprávního hlediska. V neposlední řadě pak autorka pracovala v rámci absolvovaného zahraničního výzkumného pobytu s úplným zněním právních předpisů, které upravují ochranu oznamovatelů ve vybraných zemích, jež jsou postaveny vedle sebe ke komparaci v druhé polovině této práce. K některým dílčím tématům byly použity příspěvky z webových stránek českých i zahraničních institucí, které se ochranou oznamovatelů hojně zabývají (například organizace Transparency International, se kterou autorka v rámci prováděného výzkumu i přímo komunikovala). Relevantní data promítnutá do poslední kapitoly této práce byla získána na základě žádosti podle slovenského zákona č. 211/2000 Z.z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

Po obsahové stránce nebyla pro psaní diplomové práce použita generativní umělá inteligence, kromě podpůrného překladu normativních textů zahraničních zákonů, se kterými je pracováno v kapitole obsahující komparativní analýzu. K usnadnění práce s úplným zněním těchto právních předpisů byl použit překladač DeepL Translator, jehož generované překlady byly následně přezkoumány a upraveny podle osobního uvážení s přihlédnutím k autorkou dosažené úrovni znalostí jednotlivých cizích jazyků.

V prvotní fázi tvorby Abstraktu byla použita umělá inteligence, vygenerované znění posloužilo autorce jako inspirace pro následné sepsání této části do její konečné podoby.

# 1. Historický exkurs

## 1.1. Prvopočátky žalob *qui tam* – Velká Británie

S konceptem whistleblowingu se v historii poprvé setkáváme ve Velké Británii třináctého století v souvislosti s tzv. žalobami *qui tam*.<sup>14</sup> Název žaloby pochází z latinské fráze „*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*“<sup>15</sup>. Ve Velké Británii se zmiňované žaloby využívaly k vymáhání dispozic právních norem obsažených v tehdejších zákonech. Zřejmou motivací pro první britské whistleblowery při tom byla zejména náprava osobních křivd způsobených jim porušovateli zákona.<sup>16</sup> Na základě podání *qui tam* žaloby příslušela oznamovateli peněžitá odměna<sup>17</sup> za dopadení pachatele a za jeho následné předvedení před spravedlnost.<sup>18</sup>

Monetární vyčíslení podaného oznámení při tom v zemích common law zůstalo zažitým standardem až dodnes.<sup>19</sup> V evropských státech zde proto spatřujeme první zřejmou odlišnost, jelikož pro evropské whistleblowery (tedy whistleblowery chráněné ze strany EUWD) z podaného oznámení žádná peněžní odměna neplyne.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> WHISTLEBLOWER INFO. *Qui Tam: A Colorful History*. Online.

Dostupné z: <http://www.whistleblowingprotection.org/?q=node/12>. [citováno 2023-28-12].

<sup>15</sup> Volně přeloženo jako „Kdo v dané věci žaluje za krále i sám za sebe“.

<sup>16</sup> Tamtéž.

<sup>17</sup> V pojetí zemí common law tzv. bounty – tedy odměna za dopadení zločince.

<sup>18</sup> The History and Development of Qui Tam. Online. *Washington University Law Review*. 1972, vol. 1972, iss. 1, s. 85. Dostupné z: [https://openscholarship.wustl.edu/law\\_lawreview/vol1972/iss1/7](https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol1972/iss1/7). [citováno 2023-12-28].

<sup>19</sup> Konkrétně se jedná o Spojené státy americké, kde je odměňování za podané oznámení zajištěno zákonem False Claims Act, o kterém pojednává kapitola 1.2 této diplomové práce. Dále s odměňováním oznamovatelů počítají i provincie Kanady, jejichž právní řád je vystavěn na systému common law. Konkrétně se odměňují například oznámení daňových podvodů. Informace dostupná na internetových stránkách Canada Revenue Agency: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs/about-canada-revenue-agency-cra/compliance/report-offshore-tax-cheating-how-reward.html>. [citováno 2023-12-28].

<sup>20</sup> Dlužno však podotknout, že některé členské státy při přijímání transponované národní úpravy peněžitou odměnu za podání oznámení oznamovatelům poskytují. Samozřejmě je však pro obdržení peněžitě odměny potřeba splnit předem stanovené zákonné podmínky. Jedním z takových států je například sousední Slovensko, jak je blíže zmíněno v kapitole 7.3.



## 1.2. Žaloby *qui tam* – Spojené státy americké – včera a dnes

*Qui tam* žaloby (v anglickém originále pro britské common law tzv. „*writs*“, v USA pak nazývané běžným označením „*suits*“) však nenašly své hojné uplatnění pouze na britských ostrovech, společně s kolonisty se totiž nakonec dostaly až za hranice evropského kontinentu, do Ameriky. Kolonisté s sebou mimo jiné přivezli i svůj celý právní řád, který v nově objevených oblastech představili.<sup>21</sup> Původem anglické common law tak dokonce i po vyhlášení nezávislosti na Velké Británii v kolonizovaném Novém světě zůstalo. Koncepce *qui tam* se tímto dostala do zákonů jednotlivých amerických států.<sup>22</sup>

Ke dni dokončení rukopisu této diplomové práce je v USA celkem 30 států, které mají vlastní (státní) False Claims Act (o kterém blíže o několik řádků níže), který obsahově vychází z toho federálního.<sup>23</sup> Je tomu tak zejména díky tomu, že podávání *qui tam* žalob v USA vedlo k úspěšnému odhalování nekalých praktik. Ruku v ruce s přijetím státních zákonů False Claims Act musely tyto státy zavést také patřičnou ochranu pro oznamovatele, kteří jsou v pozici zaměstnanců ve svém zaměstnání ostrakizováni právě v důsledku podání žaloby *qui tam*.<sup>24</sup> Zákon tak obsahuje ustanovení o zakázaných krocích, které zaměstnavatel nesmí vůči svému zaměstnanci (který je zároveň oznamovatelem) podniknout.<sup>25</sup> Americký False Claims Act pro podání žaloby *qui tam* vyžaduje od oznamovatele tvrdit a prokázat 3 kroky: 1) oznamovatel se podílel na činnosti, která spadá do věcné působnosti zákona; 2) zaměstnavatel o podání žaloby zaměstnancem věděl; 3) zaměstnavatel proti zaměstnanci použil odvetné opatření.<sup>26</sup> Tyto státy ve svých zákonech počítají též s žalobami *qui tam* a s odměňováním za podání oznámení. Takovým státem je např. stát Florida. Lokální False Claims Act má

---

<sup>21</sup> Op. cit. The History and Development of Qui Tam, s. 96.

<sup>22</sup> Op. cit. WHISTLEBLOWER INFO.

<sup>23</sup> What Is The False Claims Act? Online. 31 October 2023. Dostupné z: [https://kkc.com/frequently-asked-questions/what-is-the-false-claims-act/#Frequently\\_Asked\\_Questions](https://kkc.com/frequently-asked-questions/what-is-the-false-claims-act/#Frequently_Asked_Questions). [citováno 2023-09-10].

<sup>24</sup> BOYNE, Shawn Marie. Financial Incentives and Truth-Telling: The Growth of Whistle-Blowing Legislation in the United States. In: THÜSING, Gregor; FORST, Gerrit; PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub. *Whistleblowing - a comparative study*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2016. ISBN 978-3-319-25575-0.

<sup>25</sup> Tamtéž.

<sup>26</sup> Ustanovení § 3730(h) amerického False Claims Actu.

na Floridě obecnou platnost a dopadá tak na všechny typy podvodů. Zákon oznamovatelům umožňuje podat žalobu *qui tam* jménem státu. Floridský whistleblower je podobně jako v ostatních amerických státech finančně honorován, v případě svého úspěchu obdrží 15 až 25 % výtěžku v případech, kdy stát proti oznámenému škodlivému jednání zasáhne; pokud stát nezasáhne, obdrží úspěšný whistleblower 25 až 30 % výtěžku.<sup>27</sup> Tyto částky však mohou být proporcionálně poníženy, pokud oznamovatel porušení plánoval nebo inicioval.

Některé státy americké federace zvolily odlišný postup, kdy svůj vlastní False Claims Act sice taktéž přijaly, ve svých textech však *qui tam* ustanovení nemají. Mezi nimi je např. Arkansas nebo Missouri. Lokální zákon obou jmenovaných států se zaměřuje pouze na podvody páchané v souvislosti s poskytováním zdravotní péče, konkrétně s tzv. *Medicaid fraudem*<sup>28</sup>. V Arkansasu lokální zákon sice počítá s poskytnutím odměny až do výše deseti procent osobám, které poskytnou informace vedoucí k odhalení škodlivého jednání, zákon však nepočítá s žádnou možností pro podání žaloby jménem státu (tedy *qui tam*) přímo oznamovatelem. Obdobné platí i pro stát Missouri, kde je navíc ještě zdůrazněno, že odměna nenáleží whistleblowerovi, který oznamované škodlivé jednání sám naplánoval nebo dokonce inicioval.<sup>29</sup> V posledním vypočteném příkladu tak lze spatřovat paralelu se státem Florida.

### 1.3. První zákon o whistleblowingu

Za historicky přelomový den pro whistleblowing můžeme považovat čtvrtek 30. července 1778, kdy tehdejší Kontinentální kongres přijal první whistleblowingový zákon, kde byli všichni občané vyzváni, aby upozorňovali na úřední pochybení. Klíčové znění onoho zákona pro účely této diplomové práce předkládá

---

<sup>27</sup> Ustanovení § 68.085 odst. 1 písm. a) a odst. 2 Florida False Claims Act. Dostupné například z: <https://whistleblowerlaws.com/false-claims-act/florida-false-claims-act/>. [citováno 2023-09-10].

<sup>28</sup> V USA tzv. Medicaid fraud. Medicaid je vládní program, který poskytuje zdravotní péči milionům Amerických občanů, včetně dospělých osob s nízkými příjmy, dětí, těhotných žen, starších osob a osob se zdravotním postižením. Medicaid spravují státy podle federálních požadavků. Program je financován společně jednotlivými státy a federální vládou.

<sup>29</sup> CONSTANTINE CANNON LAW FIRM. *State and Local False Claims Acts*. Online. Dostupné z: <https://constantinecannon.com/practice/whistleblower/whistleblower-types/whistleblower-reward-laws/state-local-false-claims-acts/>. [citováno 2023-09-10].

autorka volně jako: „povinností všech osob ve službách Spojených států, jakož i všech ostatních jejich obyvatel, je co nejdříve informovat Kongres nebo jakýkoli jiný příslušný orgán o jakýchkoli pochybeních, podvodech nebo přestupcích spáchaných osobami ve službách těchto států, o kterých se dozvědí.“<sup>30a31</sup>. Na tento významný den má připadat tzv. *National Whistleblower Day* (Národní den whistleblowerů), o jehož uznání jako federálního svátku usiluje nevládní organizace National Whistleblower Center. Tuto kampaň zahájili američtí whistlebloweri na začátku roku 2023.<sup>32</sup>

#### 1.4. False Claims Act ve svém vývoji

Po roce 1778 následoval jeden z nejvýznamnějších historických milníků, a sice přijetí tzv. the False Claims Actu v roce 1863 (dále jen „FCA“)<sup>33</sup>. Tento zákon byl krátce zmíněn již v podkapitole 1.2., jelikož ve své pozměněné podobě je v USA platný a účinný dodnes. Signatářem tohoto zákona ve své prvotní formě byl tehdejší prezident Abraham Lincoln, z toho důvodu se zákonu někdy přezdívá „*Lincoln’s law*“<sup>34</sup>. První znění FCA znalo jak občanskoprávní, tak trestněprávní sankce, byly zde upraveny též žaloby *qui tam* a za podání oznámení náležela whistleblowerům odměna až do výše poloviny vymožené náhrady škody.<sup>35</sup> K přijetí FCA došlo v reakci na časté podvody dodavatelů munice v období Americké občanské války (1861–1865).<sup>36</sup> Tímto aktem vláda poprvé v historii Spojených států přiznala oznamovatelům při odhalování úředních pochybení vysoce postavených úředníků pracujících pro vládu jejich význam.

---

<sup>30</sup> KOHN, Stephen Martin. *The Whistleblower’s Handbook: A Step-by-Step Guide to Doing What’s Right and Protecting Yourself*. Guilford: Lyons Press, 2011, s. 199. ISBN 978-0-7627-6373-3.

<sup>31</sup> V originále pak: „It is the duty of all persons in the service of the United States, as well as all other inhabitants thereof, to give the earliest information to Congress or any other proper authority of any misconduct, frauds or misdemeanors committed by any persons in the service of these states, which may come to their knowledge.“ K nalezení v: Journals of the Continental Congress 1774 – 1789. Volume XI. 1778. Online. Dostupné z: <https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2018/08/continental-congress-journal-july-1778.pdf>. [citováno 2023-09-10].

<sup>32</sup> Více informací o National Whistleblower Center a National Whistleblower Day zde: <https://www.whistleblowers.org/enact-a-national-whistleblower-day/>. [citováno 2023-09-10].

<sup>33</sup> The False Claims Act, 31 U.S. C. § 3729, *et seq.*

<sup>34</sup> Op. cit. What Is The False Claims Act?

<sup>35</sup> Op. cit. WHISTLEBLOWER INFO.

<sup>36</sup> Tamtéž.

Stejně tak i během druhé světové války docházelo k podvodům ze strany dodavatelů válečných materiálů pro armádu. Tehdejší whistlebloweri, kteří byli motivováni finanční odměnou za své oznámení, tak hojně využívali žalob *qui tam* a oznamovali trestný čin podvodu i přesto, že v mnoha případech o skutečném spáchání neměli dostatek podložených informací.<sup>37</sup> Z tohoto důvodu došlo k novelizaci zákona v roce 1943, jejímž nejmarkantnějším dopadem na tehdejší právní praxi bylo omezení žalob *qui tam*, jak byly whistleblowerům známy doposud. Došlo k výraznému snížení peněžního podílu oznamovatelů na vymáhaných škodách, a navíc k tomu byl zaveden požadavek na „osobní znalost“ oznamovaného podvodu (*personal knowledge*) pro oznamovatele. Právě posledně jmenovaný požadavek znamenal následnou procedurální překážku ve zneužívání podávání žalob *qui tam*.<sup>38</sup>

## 1.5. Dnešní podoba False Claims Actu

V roce 1986, tedy v období prezidentury Ronalda Raegana, došlo k další novelizaci FCA. Nejnovějším přínosem této novely bylo zákonné zakotvení formální ochrany proti represím (odvetným opatřením, jak je známe dnes) pro whistleblowery z řad zaměstnanců.<sup>39</sup> Znění zákona z roku 1986 poskytlo oznamovatelům-zaměstnancům pracovněprávní ochranu při podání žaloby *qui tam* a zároveň došlo k snížení požadavků na charakter důkazního prostředku, který oznamovatel soudu předkládá.<sup>40</sup> Od tohoto roku až dodnes je FCA neúčinnějším právním nástrojem pro odhalování podvodů, stejně tak jako pro odrazování od jejich páchaní zejména při zadávání veřejných zakázek.<sup>41</sup>

Dnešní podoba FCA počítá ve svém jádru s ochranou oznamovatelů. Konkrétně pak podle ustanovení § 3730 písm. h) False Claims Act může každý zaměstnanec, který byl propuštěn, převeden na jinou (nižší) pozici, obtěžován nebo jinak postižen za to,

---

<sup>37</sup> Tamtéž.

<sup>38</sup> Tamtéž.

<sup>39</sup> Tamtéž.

<sup>40</sup> Op. cit. BOYNE, Shawn Marie.

<sup>41</sup> Tamtéž.

že podnikl kroky na podporu cílů zákona False Claims Act, podat antidiskriminační žalobu u federálního soudu.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Ustanovení § 3730 odst. h) False Claims Act. Dostupné například z: <https://kkc.com/wp-content/uploads/2019/11/USCODE-2011-title31-subtitleIII-chap37-subchapIII-sec3730.pdf>.

## 2. Obecně k evropským směrnicím

Pozornost autorky i čtenářů je v této kapitole směřována naopak do Evropy. Je nutné podotknout, že by bylo nadbytečné pojednávat v této diplomové práci o obecném fungování unijního práva. Za směrodatné však autorka považuje vyjádřit se v krátkosti k tématu směrnic, jelikož v jádru této diplomové práce stojí právě EUWD.

Směrnice jsou obecně vymezeny článkem 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), a to tak, že „směrnice je závazná pro každý stát, kterému je učena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Taková definice může být však poměrně zavádějící. Zejména lze poukázat na potenciálně vyvolávaný dojem, že dává směrnice členským státům volnost ve výběru prostředků, kterými dorazí do cíle. Například, pokud totiž směrnice požaduje, aby ve výsledku došlo k založení práv a povinností jednotlivců, musí být takové pravidlo transponováno do národního právního řádu formou právního předpisu.<sup>43</sup> Tím je naznačeno, že uvedenou definici nelze vnímat samostatně, nýbrž je potřeba přihlížet vždy také ke kontextu judikatury SDEU.<sup>44</sup>

Důležité je pamatovat na povinnost členských států dosáhnout vytýčeného výsledku. Podle Krále však musí tohoto výsledku státy dosáhnout jak právně, tak i fakticky.<sup>45</sup> Nestačí tedy například pouze přijmout zákon o ochraně oznamovatelů, ale zároveň s tím praxí nezajistit jeho funkčnost (například, že by zákon sice formálně existoval, v praxi by však oznamovatelům nezaručoval v něm tvrzenou ochranu).

### 2.1. Vnitrostátní implementace – transpozice a faktická implementace

Aby se text směrnice promítl do vnitrostátního práva, musí dojít takřikajíc k jeho přenesení. Takové „přenesení“ je odborně označováno jako

---

<sup>43</sup> KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 4. ISBN 978-80-7400-282-3.

<sup>44</sup> Tamtéž, s. 5.

<sup>45</sup> Tamtéž.

vnitrostátní implementace.<sup>46</sup> V tomto kontextu je nutno mít na paměti, že pod pojmem vnitrostátní implementace vnímáme dva rozdílné pojmy. Prvním je transpozice směrnice. Transpozice znamená uvedení vnitrostátních předpisů do souladu se směrnicí.<sup>47</sup> Podle Krále je tak transpozice směrnice chápána jako první krok k faktické implementaci dané směrnice.<sup>48</sup> Druhým krokem je pak právě faktická implementace, která nutně obsahuje vlastní aplikaci daného transpozičního právního předpisu, tak i možnost vynucení dodržování tohoto právního předpisu (typicky nastavením systému sankcí za nedodržení).<sup>49</sup>

Transpozice není snadné dosáhnout bez dodržení předem daných pravidel. Těmito pravidly chápeme zejména stanovení metody transpozice směrnic. Obecně lze podle Krále pamatovat na 1. doslovnou transpozici; 2. transpozici odkazem; 3. reformulační transpozici; 4. konkretizační transpozici; 5. minimalistickou transpozici; 6. neminimalistickou transpozici (gold-plating, zmíněný v kapitole 6.3 této diplomové práce); 7. odchylovací transpozici a v neposlední řadě také 8. přesahující transpozici.<sup>50</sup> Pro tuto diplomovou práci je relevantní položit si dílčí otázku, jakou metodu transpozice český zákonodárce při transponování směrnice do českého právního řádu zvolil. Dle názoru autorky se jednalo ze značné části o doslovnou transpozici, na některých místech pak o neminimalistickou transpozici (viz zmiňovaná kapitola 6.3 o možném gold-platingu) a v případě sankcí o konkretizační transpozici.

Doslovná transpozice byla provedena zejména s odkazem na jednotlivé definice, věcnou i osobní působnost a členění mezi interním a externím oznamováním. Při doslovné transpozici jde o případy, kdy jsou části směrnice doslova přeneseny do transpozičního předpisu.<sup>51</sup> Podle Soudního dvora však doslovná transpozice není jedinou možnou metodou transpozice, což samozřejmě dává smysl, protože jinak

---

<sup>46</sup> Tamtéž.

<sup>47</sup> Op. cit. KRÁL, s. 9.

<sup>48</sup> Tamtéž.

<sup>49</sup> Tamtéž.

<sup>50</sup> Tamtéž, s. 76.

<sup>51</sup> Tamtéž, s. 77.

by nebyl dosažen definiční prvek směrnice, a to možnost členských států zvolit formy a prostředky k dosažení výsledku, který směrnice požaduje.<sup>52</sup>

O konkretizační směrnici se jedná většinou v případech, kdy jsou transponovatelná ustanovení směrnice obecná či nedostatečně určitá a většinou se tak jedná o rámcově vymezená ustanovení směrnice.<sup>53</sup> V případě sankcí EUWD nestanovuje konkrétní výši sankce za nedodržení povinností, které adresátům z jejího textu plynou. Je to logické, protože opět by v takovém případě nebyl naplněn požadavek na volby prostředků k dosažení požadovaného účelu. Také je jasné, že každý jednotlivý členský stát bude následovat při stanovování sankcí jiná pravidla zakořeněná ve své právní kultuře.

## **2.2. Včasná transpozice směrnic**

Důležitou součástí procesu transpozice směrnic je jejich včasná transpozice. Povinnost směrnici transponovat je splněna, pokud se tak stane ve lhůtě, která je požadována směrnicí. Samozřejmě je s jejím nedodržením ze strany Unie spojena řada sankcí. V četných případech nedodržování daných lhůt k náležité transpozici směrnic je SDEU ve svých rozhodnutích striktní. Jeho argumentace tak často zní následovně: „členský stát se nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo okolností ve svém vnitrostátním právním řádu coby důvodu, proč netransponoval směrnici ve stanovené lhůtě.“<sup>54</sup> Stejně tak Soudní dvůr nepřijímá odůvodnění, že „většina ostatních členských států má potíže s dodržením transpoziční lhůty“<sup>55</sup>.

Zároveň, pokud nedojde z konkrétních důvodů k prodloužení lhůty, dochází marným uplynutím lhůty k porušení povinnosti stanovené členskému státu právem EU. Takové porušení povinnosti představuje tzv. porušení Smlouvy podle článku 258 SFEU. V tomto rámci se proces dělí do dvou částí – předsoudní a soudní.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> KRÁL k tomu zmiňuje například Rozsudek ze dne 11. srpna 1995, Komise proti Německu, C-433/93, EU:C:1995:263, s. I-2303, bod 18.

<sup>53</sup> Op. cit. KRÁL, s. 97.

<sup>54</sup> KRÁL zde zmiňuje Rozsudek ze dne 11. září 2003, Komise proti Itálii, C-22/02, EU:C:2003:456, s. I-9011, bod 9.

<sup>55</sup> KRÁL zde zmiňuje Rozsudek ze dne 26. února 1976, Komise proti Itálii, C-52/75, EU:C:1976:29, s. 277, bod 11.

<sup>56</sup> Op. cit. KRÁL, s. 217.



Co to však znamená pro jednotlivce v konkrétním členském státě, pokud se daný stát nepostará o včasné provedení transpozice směrnice? Takový případ v praxi představilo sousední Polsko, které národní zákon zajišťující ochranu oznamovatelů nepředstavilo. V červenci roku 2023 rozhodoval v první instanci okresní soud v Toruni případ whistleblowingu a rozhodl, že v tomto případě je nutné přiznat směrnici přímý účinek.<sup>57</sup> Případ se konkrétně týkal zaměstnance K. D. místní univerzity, který vyjádřil své obavy z korektního provádění zkoušek v období pandemie COVID-19 a dále tvrdil, že docházelo k porušení ochrany osobních údajů v důsledku užívání speciálních softwarů, které sloužily k vedení distanční formy výuky a závěrečného zkoušení. Žalobce K. D. podal oznámení o svých obavách interně přímo univerzitě, která však případ nevyřešila, a tak se rozhodl obrátit se veřejně prostřednictvím sociální sítě Facebook na vedení univerzity. Následně byl dotyčný K. D. propuštěn ze zaměstnání, přičemž tvrzeným důvodem výpovědi bylo nesplnění povinností zaměstnance. Oznamovatel se záhy obrátil na okresní soud v Toruni, který rozhodl, že hlavním důvod jeho propuštění ze zaměstnaneckého poměru spatřuje naopak ve zveřejnění oznámení na sociálních sítích. Jelikož je univerzita veřejným subjektem, může se podle soudu oznamovatel proti ní dovolávat přímého vertikálního vzestupného účinku směrnice (konkrétně ustanovení o opatření na ochranu před odvetnými opatřeními podle čl. 21 odst. 1, 2 a 5 EUWD), protože Polsko zákon o ochraně oznamovatelů doposud nepřijalo. Univerzita tak v tomto případě porušila čl. 19 písm. a) EUWD, když vůči oznamovateli užila odvetné opatření ve formě propuštění.<sup>58</sup> Samozřejmě je nutno vzít v potaz, že se jedná o prvoinstanční rozhodnutí, nemusí tedy nutně jít o konečné rozhodnutí ve věci, nicméně je zde zřetelně nastíněný směr, kterým se polská národní judikatura může v této věci dále ubírat.

Soudní dvůr se k otázce přímého účinku směrnic již dříve několikrát vyjadřoval. Tak například v rozsudku Grad<sup>59</sup> Soudní dvůr judikoval, že „ač je pravda, že jsou nařízení přímo použitelná, a tudíž ze své povahy způsobila vyvolat přímé účinky,

---

<sup>57</sup> Rozsudek Okresního soudu v Toruni ze dne 12. července 2023, IV P 171/22.

<sup>58</sup> Tamtéž.

<sup>59</sup> Rozsudek ze dne 6. října 1970, Grad, C-9/70, EU:C:1970:78, bod 5.

neznamená to, že ostatní kategorie právních předpisů nemohou nikdy vyvolat obdobné účinky“. Možnost přiznání vzestupného vertikálního přímého účinku směrnici dopracoval Soudní dvůr dále ve věci Van Duyn<sup>60</sup>, kde zopakoval tezi z předchozího rozsudku Grad a doplnil, že „zejména v případech, kdy by orgány Společenství formou směrnice uložily členským státům povinnost určitým způsobem jednat, mohlo by dojít k oslabení užitečného účinku daného aktu, pokud by bylo jednotlivcům zabráněno, aby se ho před soudem dovolávali.“ Hlavním důvodem svědčícím pro přiznávání netransponovaným směrnícím jejich vertikální přímý účinek je ochrana práv jednotlivců.<sup>61</sup> V rozsudku Ratti<sup>62</sup> se k tomu Soudní dvůr vyjadřuje tak, že „členský stát, který nepřijal ve stanovených lhůtách prováděcí opatření požadovaná směrnici, se nemůže dovolávat vůči jednotlivcům toho, že sám nesplnil povinnosti, které pro něho vyplývají ze směrnice.“ Pro přiznání přímého účinku směrnici je však podle dřívějších rozhodnutí Soudního dvora nutné splnit kumulativně stanovené podmínky<sup>63</sup>:

- 1) lhůta k řádné transpozici směrnice marně uplynula a směrnice nebyla do národního právního řádu provedena vůbec nebo byla provedena nesprávně;
- 2) směrnici stanovená pravidel jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná<sup>64</sup>;
- 3) přímou aplikací směrnice nesmí dojít k uložení povinností jednotlivci<sup>65</sup>.

Z výše uvedeného tak lze dovodit, že v nastíněném případě polského oznamovatele K. D. by tyto podmínky souhrnně naplněny byly, a tak by bylo možné argumentovat

---

<sup>60</sup> Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn, C-41/74, EU:C:1974:133, bod 12.

<sup>61</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Právní rámec evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2003, s. 47. ISBN 80-903237-0-7.

<sup>62</sup> Judikováno Soudním dvorem v rozsudku Ratti - Rozsudek ze dne 5. dubna 1979, Ratti, C-148/78, EU:C:1979:110, bod 22. Prvně tak zároveň zaznívá ze strany Soudního dvora uplatnění zásady estoppel, která vychází původně z anglosaského práva.

<sup>63</sup> DUDYCHA, Dominik. Přímý účinek zadávacích směrnic. Online. *EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo*. 27. 10. 2021. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/primy-ucinek-zadavacich-smernic-113689.html>. [citováno 2023-12-04].

<sup>64</sup> Op. cit. Van Duyn, bod 13.

<sup>65</sup> Rozsudek ze dne 26. února 1986, Marshall, C-152/84, EU:C:1986:84, bod 43 a Rozsudek ze dne 14. července 1994, Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, bod 20.

v případě dalších soudních rozhodnutí v této věci ve prospěch opakovaného přiznání přímého účinku EUWD i dalšími soudními instancemi.

### **2.3. Proč nemáme Nařízení o ochraně oznamovatelů?**

Předchozí dvě kapitoly byly věnovány obecnému pojednání o problematice fungování evropských směrnic jako jedné z nejčastěji užívaných forem evropské regulace. Na následujících řádcích se však nabízí poskytnout dílčí zamyšlení se nad tím, z jakého důvodu Unie nepřijala předpis zaručující ochranu oznamovatelů formou nařízení, které má oproti směrnicí řadu výhod. Nebylo by tak možné do budoucna očekávat, že se ze směrnicové úpravy stane úprava formou nařízení? Ostatně, nebylo by tomu tak ve vývoji evropské legislativy poprvé, vzpomeňme na tomto místě například na Obecné nařízení o ochraně osobních údajů<sup>66</sup> (dále jen „GDPR“). Ochrana osobních údajů byla původně totiž Uníí představena formou směrnice<sup>67</sup>, která byla v roce 2016 nahrazena právě nařízením GDPR. Přejít od používání směrnic k jejich častějšímu nahrazování nařízením se zdá býti v posledních letech obecnějším trendem, který lze v EU pozorovat. Svědčí o tom taktéž například současná existence směrnice MiFID II<sup>68</sup> a nařízení MiFIR<sup>69</sup>, které upravují oblast poskytování finančních služeb. Pokud EU takový přístup volí pro oblast ochrany osobních údajů a ochrany investorů<sup>70</sup>, pak je nasnadě položit si otázku, zda by takový přístup mohla Unie zvolit i pro oblast ochrany oznamovatelů.

Podle článku 288 SFEU má nařízení „obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.“ Pro harmonizaci evropských norem se tak jeví nařízení jako vhodnější forma právního předpisu, když vytvoření nařízení

---

<sup>66</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES.

<sup>67</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

<sup>68</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU.

<sup>69</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 600/2014 ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně nařízení (EU) č. 648/2012.

<sup>70</sup> S touto na mnoha místech svého textu pracují jak MiFID II, tak i MiFIR.

vede k jednotnému uplatňování stejných práv a povinností. Navíc je takové nařízení závazné ve všech členských státech bez rizika opožděné transpozice, jak je tomu u směrnic nebo rizika toho, že jednotlivé státy zvolí pro své vnitrostátní adresáty rozdílnou formu přístupu k dané problematice.<sup>71</sup> Dalším faktorem, který by se pro ochranu oznamovatelů jevil jako užitečný, pokud by daná problematika byla řešena formou nařízení, je skutečnost, že nařízení je způsobilé vyvolat jak horizontální, tak i vertikální přímý účinek.<sup>72</sup> Pod pojmem vertikálního přímého účinku rozumíme možnost jednotlivce (soukromé osoby) dovolávat se dané unijní právní normy vůči členskému státu. Na druhé straně horizontální přímý účinek znamená, že se jednotlivec může dané unijní právní normy dovolávat i vůči jinému jednotlivci (opět soukromé osobě). Z toho pak v praxi vyplývá, že taková norma má aplikačně stejný účinek jako norma vnitrostátního práva.<sup>73</sup>

Na tomto místě je nejprve nutné poznamenat, že doposud se v otázce ochrany oznamovatelů řešené formou nařízení jedná pouze o odhad možného budoucího stavu. Prozatím je téma příliš nové na to, aby již existovaly odborné publikace volající po legislativní změně ze směrnice na nařízení ze strany Unie. Výše však byly představeny jisté tendence objevující se v historii EU přejít od úpravy jisté problematiky k úplné harmonizaci mezi členskými státy, nelze tedy vyloučit, že by se taková tendence v následujících letech nedotkla i ochrany oznamovatelů. Je totiž zejména důležité zde připomenout, že EUWD zavádí pouze „společné minimální normy pro ochranu osob, které oznamují porušení práva Unie“<sup>74</sup> ve vybraných oblastech. Je však pro zajištění efektivní ochrany oznamovatelů ze strany EU dostatečné zavést pro členské státy „minimální“ společné normy?<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> ROTONDO, Elisabetta. The legal effect of EU Regulations. Online. *Computer Law & Security Review*. 2013, vol. 29, iss. 4, 2013, s. 438. ISSN 0267-3649.

Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2013.05.003>. [citováno 2023-12-04].

<sup>72</sup> WHELANOVÁ, Markéta. *Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora*. Správní právo – Legislativní příloha, 2011, č. 6, s. LXXIX.

<sup>73</sup> Op. cit. WHELANOVÁ, s. LXXVIII.

<sup>74</sup> Článek 2 odst. 1 EUWD.

<sup>75</sup> Obdobnou otázku si pokládá SCHEU, Harald Christian. Koncepční problémy spojené s provedením směrnice o ochraně oznamovatelů. Online. *Časopis výzkumu a aplikací v profesionální bezpečnosti*. 2023, roč. 16, č. 1-2. Dostupný z: <https://www.bozpinfo.cz/josra/koncepcni-problemy-spojene-s-provedenim-smernice-o-ochrane-oznamovatelu>. ISSN 1803-3687. [citováno 2024-01-18].

Podle Scheue by opravdu účinná ochrana vyžadovala naopak zavést maximalistickou variantu. Problém je ale ten, že pro její zavedení nemá EU dostatečnou pravomoc, protože Unii chybí pravomoc zasahovat do trestního práva hmotného.<sup>76</sup> V důsledku toho pak nastává situace, kdy jsou členské státy *de facto* nepřímě nuceny do gold-platingu, když skutečně komplexní vymezení věcné působnosti musejí členské státy přijmout samy, což však jde nad rámec toho, co říká EUWD.<sup>77</sup>

Unie se momentálně k otázce ochrany oznamovatelů postavila minimalisticky a ponechala tak v souladu se zásadou subsidiarity na členských státech, aby stanoveného cíle (tedy zajistit ochranu whistleblowerů) dosáhly účinnými prostředky vnitrostátního práva samy. Dalším krokem, který tak lze v budoucnu očekávat, je monitoring efektivnosti transponovaných norem na ochranu oznamovatelů do vnitrostátních právních řádů jednotlivých členských států. Pokud by se totiž ukázalo, že členské státy sice požadavky EUWD formálně splnily, dostatečná ochrana pro oznamovatele však v praxi nefunguje, pak by to znamenalo, že cílů zamýšlené činnosti tak již nelze dosáhnout uspokojivě na úrovni členských států. V návaznosti na takový závěr by se pak dalo uvažovat o tom, že by vytýčených cílů mohlo být lépe dosaženo na úrovni EU. Následně by tak bylo možné očekávat, že by EU přijala nařízení o ochraně osob, které oznamují porušení práva EU, které by zrušilo EUWD. Zavedla by se tak jednotná úprava po celém území Unie, jako v případě dříve jmenovaného GDPR.

Podkladem pro tuto úvahu je právě proces vývoje zmiňovaného GDPR. Ochrana osobních údajů byla od roku 1995 na úrovni Unie řešena formou směrnice tak, aby naplnila požadavek čl. 8 Listiny základních práv EU (dále jen „LZPEU“)<sup>78</sup>. Unie však v roce 2015 sdílela dokument Otázky a odpovědi k reformě ochrany osobních údajů, ve kterém vysvětluje hlavní důvody, který ji vedly k přijetí nařízení,

---

<sup>76</sup> Tamtéž.

<sup>77</sup> Tamtéž.

<sup>78</sup> Tento článek ve svém odstavci 1 a 2 zaručuje každému ochranu jeho osobních údajů, přičemž stanoví, že tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má zároveň právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.

kteřé směrnici nahradilo. Ač směrnice zajišťovala účinnou ochranu zaručeného základního práva na ochranu údajů (podle výše jmenovaného čl. 8 LZPEU), členské státy prováděly unijní právo tak rozdílným způsobem, že došlo k takovým nesrovnalostem<sup>79</sup>, které ve svém důsledku vedly k přílišné složitosti, vyvolaly právní nejistotu a nadměrné administrativní náklady.<sup>80</sup> O příliš rozdílné provádění EUWD ze strany členských států EU je možno se do budoucna taktéž obávat. V poslední kapitole této diplomové práce autorka nabízí aktuální pohled do problematiky transponovaných vnitrostátních zákonů vybraných členských států EU včetně České republiky. Již nyní je totiž možné pozorovat určité materiální rozdíly v přístupu k ochraně whistleblowerů. I sama EU však zapracovala do původního návrhu na přijetí EUWD své stanovisko, že „pokud se potenciální oznamovatelé necítí dostatečně právem ochráněni a informace, které mají k dispozici tak neoznámí, vede to nutně k promarnění příležitostí k prevenci a odhalování porušování práva Unie, které je způsobilé způsobit vážnou újmu veřejnému zájmu.“<sup>81</sup>

Aktuálně se tedy situace jeví tak, že nám chybí skutečně jednotný evropský rámec. Není samozřejmě vyloučeno, že členské státy své sotva přijaté právní předpisy o ochraně oznamovatelů brzy novelizují tak, aby byli whistlebloweri napříč Uní chráněni na srovnatelné úrovni. Momentálně je však možné tuto premisu považovat za stejně pravděpodobnou, jako premisu o budoucím přijetí nařízení, protože na konkrétní předzvěsti je ještě stále příliš brzy.

---

<sup>79</sup> HUSTINX, Peter. EU Data Protection Law: The Review of Directive 95/46/EC and the Proposed General Data Protection Regulation. Online. *Collected Courses of the European University Institute's Academy of European Law*, 24th Session on European Union Law. 2013, s. 9. Dostupné z: [https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/speeches-articles/eu-data-protection-law-review-directive\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/speeches-articles/eu-data-protection-law-review-directive_en). [citováno 2024-01-10].

<sup>80</sup> EVROPSKÁ KOMISE. Questions and Answers – Data protection reform. Online. In: European Commission. Brusel, 2015. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_6385](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_6385). [citováno 2024-01-12].

<sup>81</sup> EVROPSKÁ KOMISE. Explanatory memorandum. Online. COM(2018) 218 final. Brusel, 2018, bod 1. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0218&rid=9>. [citováno 2024-01-12].

### 3. Unijní rozměr ochrany oznamovatelů

V první kapitole autorka čtenáře seznámila s obecnou světovou historií whistleblowingu. EUWD je na světě od roku 2019, jaká však byla situace pro whistleblowery před jejím přijetím? Dlužno podotknout, že před rokem 2019 byla úroveň ochrany oznamovatelů považována za nedostatečnou s velkými rozdíly v úrovni právní ochrany oznamovatelů mezi jednotlivými členskými státy EU. To mohlo ve svém konečném důsledku vést k právní nejistotě adresátů a jejich nerovnému zacházení. Přijetí EUWD tak v evropském kontextu představilo důležitý krok správným směrem, protože EUWD mění pravidla hry, když členskými státům stanovuje alespoň minimální společná pravidla pro poskytování ochrany oznamovatelům. Ti se totiž osobně vystavují případnému odvetnému opatření za to, že podáním oznámení o škodlivém jednání jednájí ve veřejném zájmu společnosti.<sup>82</sup> Autorka však podotýká, že EUWD zavádí pouze minimální standardy na ochranu whistleblowerů. Zda je taková úroveň ochrany do budoucna dostatečná k tomu, aby oznamovatelům skutečně postačovala k zajištění jejich bezpečné pozice, je pak k zamyšlení a diskuzi (jedno z takových zamyšlení autorka poskytla v předchozí kapitole).

Hlavní oblast zájmu této diplomové práce tvoří unijní právní nástroje ochrany oznamovatelů. Je tedy nasnadě položit si nejprve otázku, jaké události vedly evropské lídry k potřebě chránit oznamovatele na supranacionální úrovni?

#### 3.1. Cesta k přijetí EUWD

Cesta k přijetí EUWD nebyla přímočará. Evropský Parlament se po více než desetiletí zasazoval o přijetí právního předpisu na úrovni EU, který by oznamovatelům škodlivého jednání poskytoval dostatečnou ochranu před odvetnými opatřeními. Zbývající dva legislativní orgány – Evropská komise (dále jen „Komise“ nebo „EK“)

---

<sup>82</sup> DEL MONTE, Micaela. *Protecting whistle-blowers in the EU*. Online, Briefing. Evropská unie, 2023, s. 2. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747103/EPRS\\_BRI\(2023\)747103\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747103/EPRS_BRI(2023)747103_EN.pdf). [citováno 2024-01-02].

a Rada Evropské unie (dále jen „Rada“) – však nebyly dlouho ochotny na výzvy reagovat. Zásadním problémem pro Radu bylo časté nepochopení problému při veřejných debatách, a tak se otevírání tématu dlouho stranila.<sup>83</sup>

Do roku 2019 byli oznamovatelé chráněni pouze na národní úrovni a každý ze států ochranu pojímal v různém rozsahu.<sup>84</sup> Transparency International k této problematice zpracovala hodnocení tehdejších členských států EU a rozřadila je do 3 skupin podle toho, jak širokou ochranu oznamovatelům na národní úrovni podle svých zákonů poskytovaly. Data se vztahují k roku 2013, kdy na evropské úrovni debaty o harmonizaci právní ochrany oznamovatelů teprve začínaly. Jako „pokročilé“ (*advanced*) označilo Transparency International mimo jiné státy Lucembursko a tehdy ještě členu EU, Velkou Británií. Ve druhé kategorii, která poskytovala oznamovatelům ochranu jen „částečně“ (*partial*) se pak nacházela většina členských států, mezi nimi i Česká republika nebo Rakousko. Do poslední kategorie se v roce 2013 propsaly státy, které ochranu neposkytovaly „vůbec nebo jen omezeně“ (*none or very limited*) – příkladmo sem bylo možné počítat Slovensko. Slovensko však od roku 2013 urazilo značný kus cesty, navíc hned v následujícím roce přijalo samostatný zákon o ochraně oznamovatelů<sup>85</sup>.

Výše uvedený výběr členských států EU zde není zvolen nahodile. Jedná se totiž státy, které hrají klíčovou roli v této diplomové práci. Velká Británie je důležitým historickým hráčem na poli whistleblowingu. Rakousko se Slovenskem jsou pak státy, které jsou zvoleny pro provedenou komparativní analýzu v kapitole 7. A Lucembursko, které bylo označeno za jeden z „pokročilých“ (*advanced*) států v ochraně oznamovatelů, zároveň stojí jako jeden z aktérů u počátku hlavních veřejných debat, které nasměřovaly evropské orgány k zavedení unijních právních nástrojů pro ochranu oznamovatelů.

---

<sup>83</sup> ABAZI, Vigjilencia. The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection? Online. *Industrial Law Journal*. 2020, vol. 49, iss. 4, s. 640–641. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwaa023>. [citováno 2023-11-05].

<sup>84</sup> WORTH, Mark. *Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Online, PDF. Transparency International. 2013, s. 7. ISBN 978-3-943497-48-9. Dostupné z: [https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2013\\_WhistleblowingInEurope\\_EN.pdf](https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf).

<sup>85</sup> Zákon č. 307/2014 Z.z., o o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.



V následujících podkapitolách se autorka zaměří na rozbor konkrétních případů, které vedly k přijetí EUWD.

### 3.2. The „LuxLeaks“ scandal

Kauza známá pod názvem *the LuxLeaks* byla řešena v Lucembursku, kdy dvěma bývalým zaměstnancům nadnárodní společnosti PricewaterhouseCoopers (PwC)<sup>86</sup> byl uložen podmíněný trest odnětí svobody a uděleny pokuty za odhalení enormního lucemburského systému daňových úniků pro nadnárodní společnosti. Společnost PwC údajně jménem nadnárodních společností uzavírala velmi výhodné smlouvy s lucemburskými daňovými úřady po dobu let 2002 až 2012. Lucembursko se pro tyto nadnárodní obry stalo daňovým rájem.<sup>87</sup> Pánové Antoine Deltour a Raphaël Halet jsou v souvislosti s touto kauzou považováni za první mediálně známé whistleblowery na evropské úrovni.<sup>88</sup> Pan Deltour nakonec u odvolacího soudu uspěl a vykonání trestu odnětí svobody mu uloženo nebylo.<sup>89</sup> Pana Haleta však čekala delší procedurální cesta, která ho dovedla až před Velký senát ESLP.

Ve věci Halet proti Lucembursku<sup>90</sup> z roku 2023 shledal Velký senát ESLP, že uložený trest pro whistleblowera Haleta představoval porušení jeho svobody projevu, kterou chrání čl. 10 Úmluvy. Tento na evropské úrovni přelomový rozsudek v oblasti whistleblowingu je blíže rozebrán v kapitole 5.3.

---

<sup>86</sup> Tato společnost se zabývá poskytováním auditorických služeb, služeb daňového poradenství a řízení podniků.

<sup>87</sup> COLUMBIA UNIVERSITY. *The Case of LuxLeaks*. Online. Global Freedom of Expression. Dostupné z: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/the-case-of-luxleaks/>. [citováno 2023-11-06].

<sup>88</sup> Tamtéž.

<sup>89</sup> BOWERS, Simon. LuxLeaks whistleblower avoids jail after guilty verdict. Online. In: *The Guardian*. 29 June 2016, 17:27. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/29/luxleaks-pwc-antoine-deltour-avoids-jail-but-is-convicted-of-theft>. [citováno 2023-11-06].

<sup>90</sup> Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. února 2023 ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku.

### 3.3. The Panama Papers

*The Panama Papers* jsou známým skandálem spočívající v úniku 11,5 milionu datových souborů z databáze offshorové společnosti Mossack Fonseca<sup>91</sup>. Offshorovou společností rozumíme obchodní společnost, která je založená v zemi, kde podléhá velmi nízkému (tedy výhodnému) nebo nulovému zdanění.<sup>92</sup> Tyto záznamy získal od anonymního zdroje deník *Süddeutsche Zeitung* v roce 2015 a následně je zpřístupnil Mezinárodnímu konsorciu investigativních novinářů (ICIJ).<sup>93</sup> ICIJ je poté sdílelo s rozsáhlou sítí mezinárodních partnerů, včetně deníku *Guardian* a *BBC*.<sup>94</sup>

Výše zmíněným „anonymním zdrojem“ by údajně měl být whistleblower, který nyní vystupuje pod pseudonymem John Doe. V červenci 2023 podal oznamovatel John Doe žalobu na porušení smluvní povinnosti proti Spolkové republice Německo.<sup>95</sup> Dle tvrzení žalobce mu žalované SRN nezaplatilo dlužnou částku podle smlouvy, na jejímž základě žalobce prodal žalovanému přístup k dokumentům panamské společnosti.<sup>96</sup> Případ byl řešen před americkým soudem (US District Court for the Southern District of New York) a předmětem soudního sporu je otázka odměny oznamovatele za podání oznámení. K datu uzavření rukopisu této diplomové práce je soudní proces v této věci stále v běhu a finální výsledek zatím není znám. Tato skutečnost opět ukazuje, že téma whistleblowingu je velmi aktuálním tématem, které rezonuje i mezi justičními orgány a budeme se s ním dále setkávat v blízké budoucnosti znovu.

---

<sup>91</sup> Panamská společnost (odtud tedy i název kauzy the Panama Papers, patří mezi jedny z hlavních poskytovatelů služeb v oblasti celosvětového byznysu tzv. offshorových společností.

<sup>92</sup> HINDLS, Richard, HRONOVÁ Stanislava a HOLMAN Robert. *Ekonomický slovník*. Beckovy odborné slovníky. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 276. ISBN: 80-7179-819-3.

<sup>93</sup> HARDING, Luke. What are the Panama Papers? A guide to history's biggest data leak. Online. In: *The Guardian*. 5 April 2016, 11:42. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/news/2016/apr/03/what-you-need-to-know-about-the-panama-papers>. [citováno 2023-11-06].

<sup>94</sup> OBERMAYER, Bastian a OBERMAIER, Frederik. *Panama Papers: historie odhalení celosvětového významu*. František RYČL (překladatel). Brno: Host, 2017, s. 23. ISBN 978-80-7577-142-1.

<sup>95</sup> Věc 1:23-cv-06395-VSB-GS. Žaloba podaná dne 22. srpna 2023 – John Doe v. Spolková republika Německo a další.

<sup>96</sup> Tamtéž.

### 3.4. Cambridge Analytica

V březnu 2018 zveřejnil kanadský whistleblower Christopher Wylie informace o politické konzultantské společnosti *Cambridge Analytica*, která tehdy pracovala pro prezidentskou kampaň bývalého amerického prezidenta Donalda Trumpa. Společnost nezákonným způsobem získala informace o 87 milionech<sup>97</sup> lidí od sociální sítě Facebook a následně je použila pro šíření dezinformací na internetu, využívající psychologických metod („psychografické profilování“) ve snaze ovlivnit preference voličů, jejichž informace získali od Facebooku.<sup>98</sup>

Zmíněné skandály, o kterých by se svět bez whistleblowerů a anonymů možná ani nedozvěděl, vyvolaly nátlak veřejnosti na tehdejšího předsedu Komise Jean-Claude Junckera, aby se začal důsledně zabývat opakovanými výzvami k přijetí whistleblowingové právní úpravy na evropské úrovni.<sup>99</sup> Na podkladě dlouhotrvajících veřejných debat konečně v dubnu 2018 Komise představila návrh EUWD. Zamýšleným cílem návrhu této směrnice bylo stanovit minimální standard pro ochranu osob, které oznamují porušení právních předpisů Unie. Tím se zajistila harmonizace právních záruk pro oznamovatele po celé EU.<sup>100</sup>

V této kapitole prozatím byly uvedeny tři vybrané nejvýznamnější případy, nicméně kauz, které jsou relevantní pro ochranu oznamovatelů, je mnohem více. Mezi další mediálně známé případy patří i případ Edwarda Snowdena nebo Juliana Assangeho.

### 3.5. Snowden

Případ pana Edwarda Snowdena je další z mediálně známých událostí, na které se EU při debatách o přijetí harmonizované úpravy ochrany oznamovatelů v podobě EUWD,

---

<sup>97</sup> Rozhodnutí ve věci *Green v Group Ltd and others*. [2019] EWHC 954 (Ch), bod 2.

<sup>98</sup> PERRIGO, Billy. *The Capabilities Are Still There. Why Cambridge Analytica Whistleblower Christopher Wylie Is Still Worried*. Online. In: *Time*. 8. October 2019, 21:34. Dostupné z: <https://time.com/5695252/christopher-wylie-cambridge-analytica-book/>. [citováno 2023-11-08].

<sup>99</sup> Op. cit. ABAZI, s. 641.

<sup>100</sup> *The History of Whistleblower Legislation in the European Union*. Online. 2023. Dostupné z: <https://whistlesystem.com/en/the-history-whistleblower-legislation/>. [citováno 2023-11-08].

jak ji známe dnes, odvolávala. Pan *Snowden* je bývalým zaměstnancem americké Ústřední zpravodajské služby<sup>101</sup>, který pracoval též pro Národní bezpečnostní agenturu<sup>102</sup>. V roce 2013 poskytl novinářům 1,7 milionu souborů, které obsahovaly informace o tajném odposlechu telefonních hovorů milionů amerických občanů a o sledování textové komunikace lidí z celého světa, které prováděly bezpečnostní služby ve Spojených státech amerických.<sup>103</sup> V reakci na to začaly americké úřady Snowdena trestně stíhat. Ten zažádal o azyl v několika zemích světa, uspěl však pouze v Rusku, kde dodnes žije.<sup>104</sup> V USA panu Snowdenovi hrozí přes dvacet let vězení za spáchání několika trestných činů, mezi nimiž je krádež či špionáž.<sup>105</sup>

### 3.6. WikiLeaks

Případ týkající se neziskové organizace *WikiLeaks*, je úzce spojen s dalším světoznámým whistleblowerem, Julianem Assangem. I tento případ EU pomohl k zajištění harmonizovaného přístupu k ochraně oznamovatelů na evropském kontinentě. Organizace *WikiLeaks* byla založena v roce 2006 a jejím hlavním cílem bylo podle Assangeho poskytovat bezpečnou a anonymní platformu pro oznamovatele, kteří jejím prostřednictvím mohou oznamovat shromážděné informace o pochybení vlád a soukromých společností.<sup>106</sup> Povšimnutí veřejnosti nemohla organizace uniknout poté, co zveřejnila dokumenty, které se týkaly angažmá Spojených států v Iráku

---

<sup>101</sup> Central Intelligence Agency, známá obecně pod zkratkou CIA.

<sup>102</sup> National Security Agency, známá obecně pod zkratkou NSA.

<sup>103</sup> YOUNGER, N. *The case of Edward Snowden*. Online. National Whistleblower Center. 2020. Dostupné z: <https://www.whistleblowers.org/news/the-case-of-edward-snowden/>. [citováno 2024-01-11].

<sup>104</sup> BOEHME, Gerry. *Edward Snowden: heroic whistleblower or traitorous spy?* New York: Cavendish Square, 2018, s. 88. ISBN 1-5026-2559-8. Aktuálnost teze ověřena i z veřejně dostupných internetových zdrojů.

<sup>105</sup> ČESKÁ JUSTICE. Přehledně: *Co přináší zákon o ochraně oznamovatelů? Platit měl už dva roky*. Online. 5. srpna 2023. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2023/08/prehledne-co-prinasi-zakon-o-ochrane-oznamovatelu-platit-mel-uz-dva-roky/>. [citováno 2024-01-11].

<sup>106</sup> MUNRO, Iain. Whistle-blowing and the politics of truth: Mobilizing 'truth games' in the WikiLeaks case. Online. *Human relations*. 2017, vol. 70, iss. 5, s. 519-543. ISSN 0018-7267. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/0018726716672721>. [citováno 2024-01-12].

a v Afghánistánu. Jméno Juliana Assange je s organizací spojováno proto, že je jejím zakladatelem a působí zároveň jako její šéfredaktor.<sup>107</sup>

V roce 2010 byl Assange obviněn z trestného činu pohlavního zneužití. Assange tvrdil svou nevinu, aby se však vyhnul extradici zpět do Švédska, požádal o azyl na ekvádorském velvyslanectví v Londýně. Assange zůstal na ekvádorském velvyslanectví od roku 2012 do roku 2019, ovšem v dubnu 2019 mu Ekvádor odňal azyl, načež byl následně ze strany Velké Británie zatčen.<sup>108</sup> V reakci na to Spojené státy okamžitě vydaly žádost o extradici, aby ho mohly obvinít z několika trestných činů, včetně špionáže.<sup>109</sup>

Případ Juliana Assangeho rozdmýchal celosvětovou diskuzi o tom, kde stojí hranice svobody médií a jaká jsou ve skutečnosti práva whistleblowerů. Konec Assangeho příběhu je prozatím v tomto směru neznámý a zároveň těžko předvídatelný. Nejistota s tím spojená pak vyvolává celosvětovou obavu o to, zda v případě Assangeho odsouzení nebude položen nebezpečný precedens, který by do budoucna založil negativní důsledky pro investigativní novináře.<sup>110</sup> Zároveň je zde samozřejmě obava, že příští whistlebloweři budou odrazeni od toho, aby získané informace o škodlivém jednání oznámili.

### 3.7. Dílčí závěry

Z uvedených událostí – *The Panama Papers*, *the LuxLeaks*, *Cambridge Analytica*, *Snowden*, *WikiLeaks* a dalších – nám vyplývá závěr, že oznamovatelé hrají nezanedbatelnou roli při odhalování ilegálních aktivit, které představují hrozbu

---

<sup>107</sup> LOZANO, Ethan, JOYCE, Alan, SCHIEMANN, Robert, TING, Adam a YAHYAVI, Dominique. *WikiLeaks & Whistleblowing. Digital Information leakage and its impact on society*. Online. Stanford University. Dostupné z: <https://cs.stanford.edu/people/eroberts/cs201/projects/2010-11/WikiLeaks/background.html>. [citováno 2024-01-11].

<sup>108</sup> Julian Assange: A timeline of Wikileaks founder's case. Online. In: *BBC*. 19 November 2019. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-11949341>. [citováno 2024-01-11].

<sup>109</sup> CULLEN, Holly. Julian Assange: The State of Play at the End of 2023. Online. In: *Australian Institute of International Affairs*. 2023. Dostupné z: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/julian-assange-the-state-of-play-at-the-end-of-2023/>. [citováno 2024-01-12].

<sup>110</sup> AMNESTY INTERNATIONAL. *Vydání Assange může být vážnou hrozbou pro svobodu tisku kdekoliv na světě*. Online. 25. 4. 2022. Dostupné z: <https://www.amnesty.cz/zprava/5371/vydani-assange-muze-byt-vaznou-hrozbou-pro-svobodu-tisku-kdekoliv-na-svete>. [citováno 2024-01-12].

pro veřejný zájem a pro společnost jako celek. Na tomto názoru se shodují jak odborníci, tak i evropští lídři stojící u zrodu EUWD, jako je např. Frans Timmermans, první místopředseda Komise. Timmermans je toho názoru, že „Mnoho skandálů z poslední doby by možná nikdy nevyšlo najevo, kdyby zasvěcené osoby neměly odvahu promluvit nahlas. Ovšem ti, kteří promluvili, podstupovali obrovské riziko. Pokud tedy lépe ochráníme oznamovatele, můžeme lépe odhalovat a předcházet poškození veřejného zájmu, kterým jsou např. podvody, korupce, neodvádění daně z příjmu právnických osob nebo poškozování zdraví lidí a životního prostředí. Za správné jednání by neměl náležet žádný trest.“<sup>111</sup> Komise se v tiskové zprávě z roku 2018 nechala slyšet a vyjádřila na problematiku ochrany oznamovatelů stejný názor. Podle názoru Komise mohou oznamovatelé totiž pomoci odhalit a vyšetřit zneužívání práva EU, za které je následně možné pachatele adekvátně sankcionovat. Whistlebloweři také hrají důležitou roli při zabezpečení úlohy novinářů a svobodných médií plnit svoje základní úkoly v demokracii. Z těchto důvodů Komise zastává jasné stanovisko, že whistlebloweri potřebují náležitou ochranu před zastrašováním a/nebo odvetou.<sup>112</sup> Na jaře roku 2018 došlo ze strany Komise k představení směrnice, která obsahovala minimální standardy ochrany pro oznamovatele. Byl tak položen jakýsi základní kámen této problematiky. O rok později Evropský parlament schválil toto znění EUWD. Rada Evropské unie následně oficiálně EUWD přijala, až vešla 16. prosince 2019 EUWD v platnost.

---

<sup>111</sup> EVROPSKÁ KOMISE, Whistleblower protection: Commission sets new, EU-wide rules. Brusel, 2018. Online. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_3441](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3441). [citováno 2023-11-08].

<sup>112</sup> Tamtéž.

## 4. Rozbor EUWD

Za cíl této kapitoly si autorka stanovila podrobně zanalyzovat EUWD, která vešla na půdě Unie v širší známost 23. října 2019. Sepsáním této kapitoly bude zároveň naplněn jeden ze základních cílů stanovených v úvodu této diplomové práce, a sice – identifikovat hlavní právní nástroje, které unijní úprava k ochraně oznamovatelů poskytuje, a to pomocí podrobné analýzy úpravy whistleblowingu v EUWD.

Jak již bylo předestřeno v předchozí kapitole, samotnému přijetí směrnice předcházely rozsáhlé veřejné debaty, které nakonec změnilly negativní názor na potřebu unifikace ochrany oznamovatelů škodlivého jednání a v důsledku kterých byla nakonec EUWD přijata.

Hned v prvním recitálu Směrnice je vyjádřena klíčová role oznamovatelů při odhalování porušení práva EU a při jejich předcházení, stejně tak, jako i při zajišťování blaha společnosti.<sup>113</sup> Tento závěr autorka předeslala i v první kapitole, která se věnovala historickému vývoji whistleblowingu. Osoby pracující pro určitou veřejnou či soukromou organizaci jsou v rámci plnění činností, které souvisejí s jejich prací (whistlebloweri nebo oznamovatelé) často právě prvními osobami, které jsou s to dozvědět se o ohrožení či porušení veřejného zájmu v souvislosti s touto činností. Problém lze však spatřovat v tom, že potenciální oznamovatelé jsou často od podání oznámení odrazeni kvůli strachu z odvetných opatření, které je může za oznámení následně postihnout.<sup>114</sup> Oznámení těmito osobami je však pro Unii objektem zájmu, jelikož oznamovatelé tak poskytují informace, které mohou vést nebo dokonce vedou k odhalení porušení práva EU, dále k jeho vyšetření a v důsledku toho i k potrestání pachatelů.<sup>115</sup>

Z dosavadní praxe, která přijetí EUWD předcházela, vyplynul Evropské unii jasný závěr o tom, že porušení práva EU sice většinou začíná v konkrétním jednom členském státě,

---

<sup>113</sup> Recitál 1 EUWD.

<sup>114</sup> Tamtéž.

<sup>115</sup> Recitál 2 EUWD.

velmi zřídka je jeho dopad zastaven hranicemi tohoto státu. Mnohem častěji je v praxi porušení práva, které má ve svém důsledku přeshraniční rozměr.<sup>116</sup> Z toho je zřejmé, že pokud je v jednom členském státě ochrana oznamovatelů nedostatečná, má to pak negativní dopad na fungování základních politik EU, a to nejen ve státě porušení, ale také v ostatních členských státech, a nakonec i v EU jako v celku.<sup>117</sup> Nutná potřeba harmonizace právní úpravy ochrany oznamovatelů je tak zřetelná, a bylo proto na místě EUWD přijmout.

Předmětná směrnice zároveň na úrovni EU představuje normu *lex generalis*, když sama EUWD ve svém čl. 3 odst. 1 vyžaduje, aby „ustanovení této směrnice byla použitelná v rozsahu, v jakém není daná záležitost povinně upravena v odvětvových aktech Unie.“ Těmito odvětvovými akty se myslí vyjmenované legislativní předpisy EU, které jsou k nahlédnutí v části II přílohy k EUWD. Doposud platné normy v oblastech předcházení praní špinavých peněz a financování terorismu, bezpečnosti dopravy nebo ochrany životního prostředí, by pak měly být chápány v oblasti ochrany oznamovatelů jako *lex specialis* k EUWD.<sup>118</sup>

#### **4.1. Unijní nástroje na ochranu oznamovatelů**

Prvně je důležité pochopit, jaký je vůbec hlavní cíl EUWD. Tato směrnice si klade za cíl položit právní základ pro členské státy, který bude schopen zajistit, aby docházelo k účinnějšímu prosazování práva EU v konkrétních oblastech zájmu, které jsou státům společné.<sup>119</sup> Klíčem celé úpravy oznamovatelů je pak zajištění jejich náležité ochrany, a to na vysoké úrovni v odvětvových oblastech EU. Protiprávní jednání páchaná osobami v těchto oblastech pak mohou způsobit vážné poškození veřejného zájmu.<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> K obdobnému závěru dochází i ESLP v nejčerstvěji řešeném případě pana Haleta (Halet proti Lucembursku), který je nastíněn v kapitole 5.3 této diplomové práce.

<sup>117</sup> Recitál 4 EUWD.

<sup>118</sup> Op. cit. DEL MONTE. Micaela, s. 4.

<sup>119</sup> BLATNÝ, Richard. Problematika Směrnice č. 1937/2019 v českém právním řádu a v kontextu se současnou dobou. s. 76. In: PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7676-259-6.

<sup>120</sup> Tamtéž.



Před tím, než se v této práci autorka vrhne na představení konkrétních právních nástrojů, které EUWD k ochraně oznamovatelů nabízí, je nasnadě představit si whistleblowing v širším kontextu.

Podle Miceliho a Neara<sup>121</sup> se jedná o proces, který obsahuje celkem čtyři stupně. První stupeň představuje nastalá událost, která je spouštěčem celého procesu. Tato událost reflektuje neetické či nezákonné činnosti (takzvaně škodlivé jednání), ke kterým došlo a o kterých se osoba oznamující takové jednání (oznamovatel) dozvěděla. Oznamovatel tak začíná uvažovat o podání oznámení. Druhým stupněm je shromažďování bližších informací o škodlivém jednání ze strany oznamovatele, případně situaci projedná s blízkými osobami či kolegy<sup>122</sup>. Zatřetí, oznamovatel podává oznámení, přeneseně takzvaně „píská na píšťalku“. Na závěr začtvrté dochází k reakci na oznámení ze strany osob, které se o oznámení dozvědí a případně dochází i k odvetným opatřením.<sup>123</sup>

Je důležité podotknout, že EUWD zejména staví na rozdílu mezi interním a externím oznamováním. Výběr mezi oběma způsoby oznamování však záleží na řadě různých faktorů. Mezi tyto faktory lze zařadit charakteristiku oznamovatele, kontext situace a typ škodlivého jednání.<sup>124</sup> Podle Dworkinové a Baucusové pak účinnost whistleblowingu závisí na tom, zda se jedná o interní či externí whistleblowing.<sup>125</sup> Obecně by se zde dala použít teze Constanza a Shawa, že kvůli větší tendenci podřizovat se většinovému názoru<sup>126</sup> budou ženy méně častěji v pozici whistleblowerů než muži. Z toho důvodu by tato tendence mohla vést u žen k preferenci interního oznamování nad externím.<sup>127</sup> Z výzkumu provedeného Dworkinovou a Baucusovou tomu tak však není. Z toho vyplývá, že faktorů, které hrají významnou roli při výběru

---

<sup>121</sup> Citováno podle DWORKIN, Terry Morehead, BAUCUS, Melissa S. Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes. Online. *Journal of Business Ethics*. 1998, vol. 17, iss. 12, s. 1282. Dostupné z: <https://doi.org/10.1023/A:1005916210589>. [citováno 2023-12-05].

<sup>122</sup> Tito požívají podle směrnice stejné ochrany jako sám oznamovatel, viz článek 4 odst. 4 písm. b) EUWD.

<sup>123</sup> Op. cit. DWORKIN a BAUCUS, s. 1282.

<sup>124</sup> Tamtéž.

<sup>125</sup> Tamtéž, s. 1286.

<sup>126</sup> Tamtéž, s. 1283.

<sup>127</sup> Tamtéž.

kanálu oznamování, je zde mnohem více. U zaměstnanců, kteří působí u daného zaměstnavatele několik let, lze pozorovat vyšší stupeň loajality vůči organizaci, ve které dlouhodobě pracují než u jejich juniorních kolegů. Z toho důvodu by mohli být spíše vedeni k využití interních kanálů k oznámení škodlivého jednání.<sup>128</sup> Výsledky výzkumu toto však nepotvrzují. Třetí predikcí bylo, že externími kanály jsou oznamovatelé ochotnější oznamovat závažnější škodlivá jednání, jako je například fyzické násilí.<sup>129</sup> Ani v tomto případě není prokázána korelace mezi závažnějším škodlivým jednáním a vyšší ochotou oznamovat externě.

Z tohoto nám vyplývá dílčí závěr o tom, že pochopení fenoménu whistleblowingu není vůbec přímočaré a zároveň je bez provádění dlouhodobějšího výzkumu v této oblasti značně obtížné.

#### **4.2. Věcná působnost EUWD – vybrané oblasti**

Za první unijní nástroj ochrany oznamovatelů považuje autorka vůbec samotné vymezení věcné působnosti EUWD. Unie z dosavadní praxe identifikovala několik hlavních oblastí, v souvislosti s kterými dochází nejčastěji k porušování práva EU. Včasné oznámení porušení v práva v těchto vymezených oblastech ze strany osob, které o nich mají informace hned z první ruky, je klíčové pro jejich odhalení a následné rozřešení problému. Tyto hlavní oblasti pak spadají do věcné působnosti EUWD, jak je zmíněno v čl. 2 odst. 1 EUWD.

Aby však tato kapitola nebyla pouze přepisem jednotlivých vyjmenovaných oblastí zájmu Unie v tematice ochrany oznamovatelů, vybrala si autorka konkrétně čtyři z nich, na které se blíže zaměřuje a ke kterým se vyjadřuje. Zvoleny byly oblasti různorodého charakteru tak, aby čtenář získal vhled do problematiky unijní ochrany oznamovatelů v rámci širšího spektra. Pokud by totiž pro tuto kapitolu autorka zvolila oblasti jako poskytování finančních služeb, ochrana spotřebitele a ochrana osobních

---

<sup>128</sup> Tamtéž.

<sup>129</sup> Tamtéž.

údajů, které spolu všechny velmi úzce souvisí, mohl by čtenář nabýt dojmu, že Unie chrání oznamovatele pouze v jednom sektoru. Tak tomu ale vůbec není.

#### **4.2.1. Zadávání veřejných zakázek**

První oblastí, v souvislosti s kterou je často podáváno oznámení škodlivého jednání, je oblast zadávání veřejných zakázek. Zmíněná doména má totiž často přeshraniční rozsah, a ne zřídka dochází v její souvislosti k páchání podvodů a ke korupci. Odhalování nedostatečného prosazování pravidel pro zadávání veřejných zakázek ze strany vnitrostátních orgánů a zadavatelů v souvislosti s pořízením zboží, stavebních prací, dodávkou zboží a poskytnutím služeb bylo též Uní identifikováno jako značný problém.<sup>130</sup> Pokud totiž dojde k porušení jedné z těchto dílčích oblastí, dochází tím k narušení hospodářské soutěže, což má dále negativní dopad na zájmy investorů a akcionářů, kteří by jinak měli o investice zájem. Pro ostatní soutěžitele pak vytváří nerovné podmínky, čímž dochází k ovlivnění řádného fungování vnitřního trhu, a to samozřejmě značně negativně.<sup>131</sup>

#### **4.2.2. Finanční služby**

Dále se v souvislosti s whistleblowingem rozhodla Unie zaměřit se blíže na poskytování finančních služeb. Tato oblast je už z podstaty věci téměř pokaždé přeshraničního charakteru, a tím pádem je porušení pravidel v oblasti finančních služeb ohrožením pro blaho evropské společnosti. Je však nutno poznamenat, že oblast finančních služeb je v souvislosti s ochranou oznamovatelů jakousi „starší sestrou“ oblastem jinak definovaným EUWD. Evropský zákonodárce totiž o tuto oblast již v minulosti projevil mimořádný zájem tím, že přijal několik legislativních aktů, které zavedly opatření k ochraně oznamovatelů zahrnující jak interní, tak externí oznamovací kanály a zároveň stanovující výslovný zákaz pro odvetná opatření proti oznamovateli, který oznámení podá.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Recitál 6 EUWD.

<sup>131</sup> Tamtéž.

<sup>132</sup> K tomuto je možno příkladem uvést odkaz na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES.

### 4.2.3. Bezpečnost výrobků

Třetí vybranou oblastí je pak bezpečnost výrobků, které jsou uváděny na evropský vnitřní trh. Oznamovatelé zde hrají opět kruciólní roli, když mají potenciál disponovat informacemi o možných nekalých a nedovolených praktikách v oblasti výroby, importu, distribuce nebezpečných výrobků.<sup>133</sup> Na tomto místě by bylo vhodné přiblížit, co se v unijním kontextu rozumí oním nebezpečným výrobkem. Jak tomu tak v právu bývá, právně definován je jen pojem „bezpečného výrobku“, nebezpečným výrobkem je pak tedy takový, který definici bezpečného výrobku nesplňuje. Takový výrobek totiž splňuje definiční kritéria podle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků (dále jen „Směrnice o bezpečnosti výrobků“), a pouze takové výrobky mohou být následně uváděny na vnitřní trh. Konkrétní výrobky jsou rozřazeny do určitých skupin, pro každou skupinu pak může platit jiný standard, který je pro prokázání jejich bezpečnosti vyžadován.

Tak například pro dětské hračky platí specifický standard bezpečnosti, když lze na vztah Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES ze dne 18. června 2009 o bezpečnosti hraček (dále jen „Směrnice o bezpečnosti hraček“) a Směrnice o bezpečnosti výrobku nahlížet jako na vztah speciality – Směrnice o bezpečnosti výrobků se zde tedy dostává do subsidiárního postavení. Tento závěr dovozuje autorka z recitálu 4 Směrnice o bezpečnosti hraček, když zde evropský zákonodárce stanoví, že se na hračky rovněž vztahuje Směrnice o bezpečnosti výrobků, která doplňuje zvláštní odvětvové právní předpisy v této oblasti.<sup>134</sup> Zvýšená ochrana těchto výrobků je zde zavedena zejména proto, že při manipulaci s těmito výrobky ze strany jejich koncových spotřebitelů (tedy předpokládá se děti) může docházet k přímému kontaktu výrobku s organismem spotřebitele, a v případě závadných vlastností výrobku tak k ohrožení jejich bezpečnosti a/nebo zdraví. Toto nebezpečí mohou konkrétně vyvolat zejména chemické látky klasifikované jako karcinogenní, mutagenní či toxické

---

<sup>133</sup> Recitál 8 EUWD.

<sup>134</sup> Recitál 4 Směrnice o bezpečnosti hraček.

pro reprodukci (tzv. *CMR substances*), dále pak alergenní látky a některé kovy. Je tak důležité, aby hračky uváděné na trh byly v souladu s obecnými právními předpisy, které se týkají chemických látek, příkladmo s nařízením REACH<sup>135,136</sup>. Nezapomeňme však, že se v případě speciální i subsidiární úpravy stále jedná o směrnice – je tedy až na samotných členských státech, aby konkrétní ochranu stanovily svými vnitřními předpisy. V České republice je jím Nařízení vlády č. 86/2011 Sb., o technických požadavcích na hračky, které vymezuje požadavky na hračky pro ČR. Pro podporu důležitosti historického nástinu vývoje whistleblowingu v USA, který představila autorka v první kapitole, je na tomto místě důležité poznamenat, že právě zaručení bezpečnosti hraček a role oznamovatelů v této souvislosti není v praxi USA velkou neznámou. Tato oblast je diskutována zejména s ohledem na aféru hraček vyrobených v Číně, které byly barvené látkami s obsahem olova (*lead-tainted paint*), což neodpovídá ani americkým standardům pro bezpečnost výrobků, ani standardům EU. Tato událost sice postihla USA, není však vyloučeno, že by k podobnému problému nemohlo dojít i v EU. Američtí bojovníci za větší prosazování whistleblowingu tak v souvislosti s touto událostí volali po posílení ochrany oznamovatelů při oznamování takových problémů, jako je uvádění nebezpečných hraček na trh.<sup>137</sup>

#### 4.2.4. Daň z příjmu právnických osob

Jak bylo nastíněno výše, případ *the LuxLeaks* byl jedním z hybatelů přijetí EUWD, není tedy žádným překvapením, že je oblast získávání daňových výhod a maření předmětu a účelu odvedení daně z příjmů právnických osob ze strany EUWD identifikována jako jedna z těch, kde mají oznamovatelé nezastupitelné postavení. Jednání související s porušením práva v oblasti daně z příjmů právnických osob mají nutně negativní dopad na řádné fungování vnitřního trhu, protože mohou vést k nekalé

---

<sup>135</sup> Nařízení Evropské parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek.

<sup>136</sup> Recitál 21 Směrnice o bezpečnosti hraček.

<sup>137</sup> K tomuto viz CLARK, Louis. Whistleblowing at Work Now More Dangerous. Online. *Topeka Journal*, 2007. Dostupné z: <https://whistleblower.org/in-the-news/topeka-capital-journal-whistleblowing-work-now-more-dangerous/>. [citováno 2023-10-10].

daňové soutěži a k daňovým únikům značného rozsahu, čímž narušují rovné podmínky pro soutěžitele a pro EU jako celek mohou mít za následek ztrátu daňových příjmů.<sup>138</sup> Důležité je na tomto místě poznamenat, že EUWD zde pouze přispívá ke zvýšení transparentnosti a výměny informací v oblasti daní, není však jejím privilegiem určovat harmonizaci hmotněprávního či procesního postavení ustanovení, která se týkají daní.

### **4.3. Zavedení účinných, důvěrných a bezpečných kanálů pro oznamování**

Unie si je vědoma toho, že porušení práva EU může ve svém konečném důsledku způsobit poškození veřejného zájmu. Tento pojem sice EUWD nikterak nedefinuje, s odkazem na potřebu jeho neporušení se však odvolává na více místech svého normativního textu. Jelikož EUWD vnímá téma porušení práva EU závažně, uvádí Unie jako jeden z klíčových nástrojů pro ochranu oznamovatelů zavedení účinných, důvěrných a bezpečných kanálů pro oznamování a tím zajistit poskytnutí účinné ochrany před odvetnými opatřeními oznamovatelům.<sup>139</sup> Jelikož se pro účely této diplomové práce jedná o druhý z klíčových unijních nástrojů na ochranu oznamovatelů, je na tomto místě vhodné zanalyzovat jeho rozsah a obsah.

Kanály pro oznamování mohou být podle EUWD buď interní či externí.<sup>140</sup> Jakýsi třetí stupeň v této oblasti pak představuje zveřejnění oznámení (veřejnosti, například prostřednictvím tisku).<sup>141</sup> Jak vyplývá z článku 7 odst. 1 a 2 EUWD, pokud je možné porušení účinně řešit interně a pokud se oznamující osoba domnívá, že nehrozí odvetná opatření, je preferováno interní oznamování. Unie se totiž domnívá, že interní oznamování je nejlepším způsobem, jak zajistit, že informace o oznámení získají osoby, které mohou přispět k včasnému a účinnému odstranění rizik pro veřejný zájem.<sup>142</sup> Důležité je zajistit transparentnost a zachovat

---

<sup>138</sup> Recitál 18 EUWD.

<sup>139</sup> Recitál 3 a zároveň článek 7 až článek 12 EUWD.

<sup>140</sup> Článek 5 bod 4 a bod 5 EUWD.

<sup>141</sup> Článek 15 EUWD.

<sup>142</sup> Recitál 33 EUWD.

již dosaženou úroveň ochrany základních práv a svobod, mezi které patří mimo jiné svoboda projevu. Stejně tak je potřeba zajistit rovnováhu mezi zájmem zaměstnavatelů na jedné straně a zájmem veřejnosti, který se vztahuje k ochraně před újmou na straně druhé. K tomuto požadavku EU odkazuje na kritéria stanovená v judikatuře ESLP.<sup>143</sup> K této judikatuře se autorka vyjadřuje také, a to v samostatné kapitole 5 této diplomové práce.

Další problematikou, kterou se EUWD zabývá, je možnost podat/povinnost přijmout anonymní oznámení. V tomto směru nechává EU na členských státech, aby samy rozhodly, zda mají být anonymní oznámení žádoucím prvkem národní právní úpravy nebo zda se je členské státy rozhodnout do svých právních řádů nezahrnout.<sup>144</sup> Anonymní oznámení s sebou však přirozeně nesou značná negativa. Zejména se jedná o problematiku nemožnosti zpětně kontaktovat whistleblowera, který oznámení anonymně podal v případě, že je potřeba získat doplňující informace o předmětu oznámení. Nelze opomenout i fakt, že v praxi bude poměrně obtížné anonymitu skutečně zajistit, pokud bude oznámení učiněno v rámci týmu o 3 osobách, kde jedna z nich bude takzvanou příslušnou osobou pro přijímání oznámení<sup>145</sup>, tím pádem pak bude z 50 % jisté, kdo v této souvislosti vystupuje v pozici oznamovatele. EUWD vyžaduje stejnou úroveň ochrany pro anonymní whistleblowery, jaká je poskytnuta whistleblowerům jmenovitě známým v případě, že splní stejné podmínky, jako oznamovatelé neanonymní.<sup>146</sup> Těmito podmínkami jsou: a) oznamovatel měl oprávněné důvody se domnívat, že oznámené informace o porušení byly v době oznámení pravdivé a že tyto informace spadaly do oblasti působnosti EUWD; b) oznamovatel podal oznámení buď interně nebo externě, nebo učinil zveřejnění těchto informací.<sup>147</sup>

---

<sup>143</sup> Hlavně případy Guja proti Moldavsku nebo nejnovější Halet proti Lucembursku, blíže rozpracované v kapitole 5.

<sup>144</sup> Článek 6 odst. 2 a 3 EUWD.

<sup>145</sup> Definici příslušné osoby nabízí například český ZoOO v § 10.

<sup>146</sup> Článek 6 odst. 3 EUWD.

<sup>147</sup> Článek 6 odst. 1 písm. a) a b) EUWD.

Anonymní oznamování patří mezi palčivé otázky v problematice ochrany oznamovatelů. Dle Průšové a Petruska přesto anonymní oznámení hraje významnou roli, protože redukuje bariéry pro oznamovatele, kteří mají strach z potenciálních odvetných opatření ze strany zaměstnavatele.<sup>148</sup> Problémem umožnění anonymních oznámení je, že ač nemusí anonymní oznámení nutně představovat hlavní zdroj zneužívání whistleblowingu, je jisté, že jejich umožnění s sebou nutně ponese zvýšené náklady při implementaci opatření k jejich umožnění.<sup>149</sup> Stejně tak se zde jeví problematická otázka technického zabezpečení řádného utajení identity oznamovatele.<sup>150</sup>

#### 4.4. Ochrana před odvetnými opatřeními

Oznamovatelé mohou být v souvislosti s podáním svých oznámení vystaveni tzv. odvetným opatřením. Jako takoví pak vyžadují zvláštní ochranu. Oznámení, která podávají nejčastěji souvisejí s jimi vykonávanou prací. Při podání oznámení na škodlivé jednání může dojít ze strany oznamovatele například k porušení povinnosti zachovávat důvěrnost informací, které získá v souvislosti s výkonem svého zaměstnání nebo k porušení loajality vůči zaměstnavateli. Tak tomu totiž bylo právě v dříve zmiňovaném případě *the LuxLeaks*.

Unie si je vědoma toho, že hlavním důvodem pro nutnost zajištění ochrany whistleblowerů je jejich ekonomická zranitelnost, která vyplývá ze vztahu k osobě, na níž jsou fakticky pracovně závislé (na zaměstnavateli).<sup>151</sup> Článek 4 odst. 1 EUWD tak vymezuje osobní působnost EUWD. Tato se vztahuje na oznamující osoby, které pracují v soukromém nebo veřejném sektoru, které získaly informace o porušení v pracovním kontextu. Dále jde podle čl. 4 odst. 2 o osoby, které oznamují nebo zveřejňují informace o porušení získané v rámci pracovního poměru,

---

<sup>148</sup> PRŮŠOVÁ, Aneta. a PETRUSEK, Kryštof. Anonymní oznámení – překážka nebo příležitost? In: PICHRT, J. MORÁVEK, J. a kol. *Whistleblowing – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 31. ISBN 978-80-7676-590-0.

<sup>149</sup> Tamtéž.

<sup>150</sup> Tamtéž.

<sup>151</sup> Recitál 36 EUWD.



který mezitím skončil. Stejně tak sem podle čl. 4 odst. 2 spadají osoby, jejichž pracovní poměr má teprve začít, jestliže byly informace o porušení získány během přijímacího řízení či jiných předmluvních jednání. A v neposlední řadě do ochrany podle EUWD spadají whistlebloweri, kteří jsou prostředníky<sup>152</sup>, osoby spojené s osobou oznamovatele, jako jsou kolegové nebo příbuzní oznamující osoby nebo právní subjekty, které oznamující osoby vlastní, pro které pracují nebo jsou s nimi jinak spojeny v pracovním kontextu.<sup>153</sup> Jak je tedy patrné, EUWD dopadá na širokou škálu potenciálních oznamovatelů a tyto všechny osoby chrání před odvetnými opatřeními, pokud splní podmínky ochrany, jež jsou jmenované v článku 6 EUWD.

V této souvislosti Unie stanovuje, že aby oznamovatel, který byl vystaven odvetnému opatření na základě svého oznámení, byl v oprávněn požívat ochrany dané EUWD, měla by mezi oznámením a odvetným opatřením existovat úzká souvislost.<sup>154</sup> Nabízí se tak prostor pro zamyšlení, jestli je pojem „úzká souvislost“ možno chápat ve smyslu „příčinná souvislost“, jak s ním pracuje problematika právní odpovědnosti v České republice (ať už ve smyslu občanskoprávním, správněprávním nebo trestněprávním). Autorka zde zastává názor, že EUWD použitý pojem „úzká souvislost“ je pojmem obsahově širším, než jím je pojem „příčinná souvislost“. Příčinná souvislost totiž implikuje vztah příčiny a následku mezi dvěma konkrétními událostmi, přičemž platí, že jedna událost přímo vedla k té druhé. Pojem úzká souvislost je lze chápat šířeji; jde o pojem zahrnující situace, kde je existence silné vazby mezi dvěma událostmi patrná, nemusí však vždy jít nutně o přímou cestu od jedné události k druhé, jak je tomu u příčinné souvislosti. Příčinná souvislost je tak součástí množiny úzké souvislosti. Stejně tak za použití teleologického výkladu normy obsažené v článku 1 EUWD<sup>155</sup>, ve spojení s vysvětlením z Recitálu 44 pak vyplývá dílčí závěr, že ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními by měla být těmto osobám poskytnuta co nejobsáhleji. Nelze se tak spokojit s výkladem pojmu

---

<sup>152</sup> Podle článku 8 bodu 5 EUWD je prostředníkem fyzická osoba, která pomáhá oznamující osobě při oznamování v pracovním kontextu a jejíž pomoc by měla být důvěrná.

<sup>153</sup> Článek 4 EUWD.

<sup>154</sup> Recitál 44 EUWD.

<sup>155</sup> Který stanoví, že účelem Směrnice je (...) zajistit vysokou úroveň ochrany osob oznamujících porušení práva EU.

„úzká souvislost“ ve smyslu příčinné souvislosti *stricto sensu*, jelikož takový výklad by nebyl v souladu se smyslem a účelem normy; byl by nedostatečným.

V samotném normativním textu EUWD na ochranu před odvetnými opatřeními pamatuje v článku 21, přičemž opatření jsou jmenována v odstavcích 2 až 8. Podle odstavce 2 se „nemá za to, že osoby oznamující informace o porušení nebo zveřejňující informace (...) porušily jakékoli omezení týkající se zveřejnění informací, a tyto osoby nenesou za toto oznámení nebo zveřejnění žádnou odpovědnost za předpokladu, že měly oprávněné důvody se domnívat, že oznámení nebo zveřejnění těchto informací bylo nezbytné pro odhalení porušení podle této směrnice“. Podle následujícího odstavce 3 pak „oznamující osoby nenesou odpovědnost, pokud jde o získávání informací, které oznamují nebo zveřejňují, nebo přístup k nim, a to za předpokladu, že toto získávání nebo přístup nezakládají samostatný trestný čin.“ Naopak, pokud by získávání či přístup zakládaly samotný trestný čin, řídí se trestní odpovědnost pachatele v takovém případě vnitrostátním právem. Odstavec 5 je v této souvislosti zajímavý, jelikož pro oznamovatele zavádí vyvratitelnou domněnku pro řízení před soudy, kdy v řízeních o újmě utrpěné oznamující osobou se má za to, že tato újma byla způsobena jako odvetné opatření za oznámení či zveřejnění, pokud tato osoba 1) prokáže, že učinila oznámení či zveřejnění a 2) utrpěla újmu.<sup>156</sup> V těchto případech totiž EUWD požaduje obrácené důkazní břemeno na osobě, která přijala opatření vedoucí k újmě, aby prokázala, že toto opatření se zakládalo na řádně odůvodněných důvodech.<sup>157</sup> Tedy aby prokázala, že k odvetnému opatření nedošlo v návaznosti na podané oznámení oznamovatelem. V neposlední řadě odstavec 8 požaduje, aby osobám, které spadají do osobní působnosti EUWD a které utrpěly újmu, byla poskytnuta nápravná opatření a plná náhrada újmy.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Článek 21 odst. 5 EUWD.

<sup>157</sup> Tamtéž.

<sup>158</sup> Článek 22 odst. 8 EUWD.

## 4.5. Přijímání opatření v návaznosti na podaná oznámení s řádnou péčí

Příslušným orgánům se ukládá povinnost přijmout efektivní opatření v souvislosti s přijatým oznámením škodlivého jednání. Obdobně se jim ukládá povinnost poskytnout v přiměřené lhůtě oznamujícím osobám zpětnou vazbu na obdržené oznámení. Touto přiměřenou lhůtou chápe EUWD tři měsíce od potvrzení přijetí oznámení.<sup>159</sup> V této souvislosti se zdá daná lhůta adekvátní situaci, protože může jít o případy, které bude potřeba eskalovat na vyšší úrovni managementu, kratší doba by tak dle mého názoru byla nedostatečná.

EUWD ukládá členským státům, aby určily příslušné orgány, které se budou oznámením zabývat. Orgány samozřejmě musejí být nadány nějakými pravomocemi, aby bylo možné od nich tuto činnost požadovat. Mezi tyto pravomoci lze řadit zaprvé možnost posouzení pravdivosti tvrzení, která whistleblower uvádí ve svém oznámení<sup>160</sup>. Dále se jedná o pravomoc autoritativně vyřešit porušení, které je oznamováno, a to formou interního šetření, vyšetřování, stíhání či jiných vhodných nápravných opatření.<sup>161</sup> Přijímací orgány by měly mít také pravomoc postoupit oznámení jinému orgánu, který by se měl v daném případě oznámením zabývat a vyšetřit ho, ať už z důvodu hospodárnosti nebo věcné nepřislušnosti prvního orgánu.<sup>162</sup> V neposlední řadě by pak měly příslušné orgány zavést záruky toho, aby bylo zajištěno dodržování požadavků na nezávislost těchto orgánů v souvislosti s přijatým oznámením.<sup>163</sup> Nakonec je potřeba, aby příslušné orgány poskytly oznamovateli zpětnou vazbu ohledně následných opatření, která plánují přijmout nebo již přijaly. Zde se může jednat o právě zmiňované postoupení věci jinému orgánu, dále ukončení šetření pro nedostatek důkazů nebo naopak zahájení šetření. Z charakteru choulostivé záležitosti, kterou oznámení ze strany whistleblowerů je,

---

<sup>159</sup> Článek 9 odst. 1 písm. f) a článek 11 odst. 2 písm. d) EUWD.

<sup>160</sup> Vyžadováno v recitálu 65 EUWD.

<sup>161</sup> Článek 11 odst. 2 písm. e) EUWD přeneseně z Recitálu 65 EUWD.

<sup>162</sup> Článek 11 odst. 2 písm. f) EUWD.

<sup>163</sup> Článek 11 odst. 2 písm. a) EUWD.

je pak potřeba, aby k přijetí následných opatření a k poskytnutí zpětné vazby došlo v přiměřené lhůtě, přičemž EUWD stanoví, že tato lhůta by neměla přesahovat 3 měsíce, lze ji však prodloužit na 6 měsíců, pokud je to vzhledem ke zvláštním okolnostem potřebné<sup>164</sup> (zde si lze představit typicky komplexnost řešeného oznámení a z toho vyplývající dlouhotrvající šetření).

Tyto výše jmenované pravomoci jsou rozpracovány podrobněji zejména v recitálech EUWD, přičemž do normativního textu se dostávají pouze ve své zjednodušené podobě. Z toho důvodu v této podkapitole autorka cituje jak samotný text EUWD, tak i odkazuje na bližší vymezení pojmů v recitálech.

#### **4.6. Zajištění důvěrnosti přijímaných a zpracovávaných informací v souvislosti s oznámením**

V tomto směru je kladen zvláštní důraz na striktní oddělení zavedených kanálů pro podání oznámení od obecných komunikačních kanálů, které příslušné orgány používají k interní komunikaci či komunikaci se třetími stranami. V této souvislosti je samozřejmě značně relevantní použití obecných pravidel o ochraně osobních údajů, která mimo jiné vyplývá např. z GDPR. Zejména je zde kladen zvláštní zřetel na zajištění dostatečné ochrany totožnosti každého oznamovatele, dotčené osoby a třetích osob uvedených v oznámení, například svědků nebo kolegů, a to v každé fázi postupu řešení oznámení.<sup>165</sup>

Nelze opomíjet potřebu chránit důvěrnost při předávání obdržených údajů jak uvnitř, tak vně příslušného orgánu.<sup>166</sup> Na tomto místě je třeba klást důraz na zajištění ochrany osobních údajů již *ex ante* tak, aby nemohlo dojít k prosazení odvetného opatření proti whistleblowerovi za podání jeho oznámení. V souvislosti s podaným oznámením je dále potřebné zajistit náležité vedení a uchovávání záznamů o všech oznámeních o porušení.<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup> Článek 11 odst. 2 písm. d) EUWD a Recitál 67 EUWD.

<sup>165</sup> Článek 16 odst. 1 EUWD ve spojení s Recitálem 76 EUWD.

<sup>166</sup> Tamtéž.

<sup>167</sup> Recitál 86 EUWD.

#### **4.7. Prostředky nápravy a náhrady škody při odvetném opatření**

V každém konkrétním případě se bude prostředek nápravy jevit jinak, záležející zejména na druhu utrpěného odvetného opatření a výše újmy. EUWD k této problematice nabízí článek 22, ve kterém požaduje, aby „členské státy v souladu s Listinou zajistily, aby dotčené osoby plně požívaly práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces a rovněž presumpce nevinu a práva na obhajobu, včetně práva být vyslechnut a práva na přístup ke spisu.“

Ve svém normativním textu EUWD nenabízí žádný konkrétní výčet možných prostředků ochrany. Jejich demonstrativní výčet však lze nalézt v recitálu 94 EUWD, který tak adresátům nabízí určité vodítko, co si konkrétně pod těmito prostředky nápravy představit. Může mezi ně patřit například podání žaloby, jejichž cílem je návrat na pracovní místo – toto bude nejčastěji možno použít v případě propuštění, převedení na jinou pozici nebo přeložení na nižší pozici, neposkytnutí vzdělávání či nepovýšení. Dále je možné si jako prostředek nápravy představit náhradu skutečných a budoucích finančních ztrát, například za ušlou mzdu, stejně tak třeba za ztrátu příjmů v budoucnu, za náklady spojené se změnou povolání. Mimoto lze počítat též s náhradou za jiné ekonomické újmy, jako jsou výdaje na právní ochranu a náklady na lékařské ošetření a samozřejmě v neposlední řadě pamatuje EUWD i na náhradu nemateriální újmy, jako jsou bolest a utrpení.<sup>168</sup>

Na tomto místě nastupují jako prostředky nápravy zejména občanskoprávní, správní a trestní sankce. Tyto sankce pak vztahujeme jak na ty, které jsou namířené proti osobám, které odvetné opatření proti oznamovateli zavádějí, tak i proti oznamovateli, který by podal své oznámení s vědomím toho, že je obsažené na nepravdivých informacích anebo že byly takové informace získané protiprávně.

---

<sup>168</sup> Vše viz Recitál 94 EUWD.

## 5. Ochrana oznamovatelů v judikatuře ESLP

Problematika ochrany oznamovatelů nemohla ujít pozornosti ani ESLP, který se k ní vyjádřil hned v několika velmi relevantních případech. Pro účely dokreslení komplexního obrázku o tom, jak lze s ochranou oznamovatelů pracovat, je na tomto místě proto podrobněji rozebrán i přístup ESLP k tématu whistleblowingu.

Souhrnně se dá konstatovat, že ESLP při formulaci svých rozhodnutí povětšinou dodržuje kontinuitu svých závěrů a aplikuje tak stejná kritéria na podobné případy. V jednotlivých podkapitolách budou postupně představena vybraná rozhodnutí ESLP, která pro ochranu oznamovatelů na evropském kontinentě představují jisté vodítko, jak k problematice prakticky přistupovat. Jedná se konkrétně o případ Guja proti Moldavsku, Heinisch proti Německu a Halet proti Lucembursku. Pan Halet se však před ESLP objevil hned dvakrát, a tak v podkapitole, která je mu věnována, pracuje autorka s názvy Halet I a Halet II pro rozlišení mezi oběma případy, které se ale týkají té stejné osoby. Po zmíněných třech řešených případech je krátce zmíněn i případ neúspěšné oznamovatelky, Balenović proti Chorvatsku, aby tím bylo dokončeno pojednání o tom, že ne vždy jsou oznamovatelé se svými stížnostmi úspěšní a kdy tomu tak například je.

### 5.1. Guja proti Moldavsku

V tomto známém a zároveň přelomovém rozsudku ESLP představil případ pana Iacoba Guji<sup>169</sup>. Pan Guja se jako zaměstnanec propuštěný ze svého zaměstnání u generální prokuratury domáhal ochrany svého práva na svobodu projevu podle čl. 10 Úmluvy. Ze zaměstnání byl propuštěn z důvodu zveřejnění dopisů, jejichž odesílateli byli dva vrcholní moldavští politici. V dopisech požadovali, aby generální prokurátor zprostil viny čtyři policisty, kteří byli trestně stíháni. Pan Guja tyto dopisy zpřístupnil médiím,

---

<sup>169</sup> Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. února 2008 ve věci č. 14277/04 Guja proti Moldavsku.

což vyvolalo vlnu diskuzí ohledně politické korupce. Pan Guja však namítal, že jednal ve veřejném zájmu a že se jednalo z jeho strany o whistleblowing.<sup>170</sup>

Pro ochranu oznamovatelů představuje tento rozsudek velmi důležitý případ, kdy ze strany ESLP poprvé zaznívá šest kritérií, podle kterých ESLP posuzuje, zda bude oznamovateli přiznaná ochrana podle čl. 10 Úmluvy či nikoliv. Na případ pana Guji ESLP navazuje v novějším rozsudku Halet proti Lucembursku, který je podrobně rozebrán v následující podkapitole 5.3. Případ pana Haleta se od případu pana Guji v některých aspektech liší, sám ESLP v textu nového rozhodnutí vyjadřuje skutečnost, že od roku 2008 bylo potřeba některá kritéria zaktualizovat, jelikož od původního rozhodnutí uplynulo bezmála patnáct let.

Případem se zabýval Velký senát ESLP. Tento je složen ze sedmnácti soudců a zabývá se stížnostmi ve výjimečných případech poté, co mu byl případ postoupen senátem nebo pokud účastníci řízení požádali o předání věci Velkému senátu. Taková žádost je však přijata pouze ve výjimečných případech.<sup>171</sup>

Velký senát v případě pana Guji zkoumal otázku, na základě jakých kritérií by se měl oznamovatel ocitnout pod ochranou článku 10 Úmluvy. Zaprvé, jako zaměstnanec by měl daný whistleblower nejprve využít možnosti podat interní oznámení, přičemž možnost poskytnout oznamované informace veřejnosti by měl užít až jako poslední. Zadruhé, veřejný zájem musí v daném případě převažovat nad povinností zachovávat důvěrnost, kterou stanovuje zaměstnanci zákon. Zatřetí, oznamovatel musí ověřit, že informace, které se chystá oznámit, jsou autentické, pravdivé a spolehlivé. Začtvrté, je třeba posoudit, jaká je skutečná výše škody, která vznikla orgánu moci veřejné nebo zaměstnavateli. Zapáté, oznamovatel nečinil oznámení z důvodu osobní křivdy

---

<sup>170</sup> SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowingu z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, J. (eds.) *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 24. ISBN 978-80-7478-393-7.

<sup>171</sup> EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA. *ESLP v 50 otázkách*. Online. Štrasburk: European Court of Human Rights, 2021, s. 5. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/50questions\\_CES](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/50questions_CES). [citováno 2023-12-20].

či s vidinou osobního zisku. A konečně zašesté, je důležité zkoumat charakter a přísnost přijatého odvetného opatření, které bylo namířené proti danému oznamovateli.<sup>172</sup>

V rozebíraném případě Guja došel Velký senát ESLP k závěru, že první kritérium bylo splněno, protože pan Guja neměl možnost podat oznámení interní cestou. Druhé kritérium – veřejný zájem na zveřejnění informací – zde zcela jistě převažoval nad povinností loajality zaměstnance ke svému zaměstnavateli. Následující dvě kritéria byla též splněna, když oznamované informace pravdivé (autentické) byly a zároveň uložená sankce stěžovateli byla nepřiměřená. Zveřejněné oznámení navíc nebylo produktem osobní zášti vůči nadřízenému subjektu, stěžovatel zároveň aktem whistleblowingu nesledoval získání žádné osobní výhody. Z těchto všech důvodů tak podle ESLP došlo k porušení práva na svobodu projevu, který je zaručen článkem 10 Úmluvy.

Hned první kritérium je pro obsah této diplomové práce zejména důležité, jelikož je podle něho vytýčena preference vnitřního oznamování před vnějším oznamováním. Zároveň lze v tomto případě spatřovat vymezení vztahu subsidiarity mezi oběma možnostmi ze strany ESLP. Tento fakt zdůrazňuje autorka zejména proto, že využití možnosti oznámit škodlivé jednání pomocí vnitřního oznamovacího systému před kanály externího oznamování preferuje totiž též EUWD, která se pro tuto preferenci výslovně vyjadřuje.<sup>173</sup>

## **5.2. Heinisch proti Německu**

Z chronologického hlediska následoval v otázce ochrany oznamovatelů v rozhodovací praxi ESLP případ paní Brigitty Heinischové. Paní Heinischová pracovala jako zdravotní sestra v domě s pečovatelskou službou. Pro nedostatek zaměstnanců byla ona i její kolegyně dlouhodobě přepracovány, na což též po dobu několika měsíců společně upozorňovali svého zaměstnavatele. Zdravotní pojišťovna při kontrole zaměstnavatele paní Heinischové navíc zjistila kritické nedostatky v kvalitě

---

<sup>172</sup> Op. cit. SCHEU, s. 25-26.

<sup>173</sup> Recitál 33 ve spojení s článkem 7 odst. 1 a 2 EUWD.



poskytované zdravotní péče pacientům. K žádnému zlepšení situace však nedošlo, proto se paní Heinischová rozhodla podat na zaměstnavatele trestní oznámení podvodu. Následně byl stěžovatelce rozvázán pracovní poměr v souvislosti se zjištěním, že trestní oznámení přišlo právě od ní.

V tomto případě senát páté sekce ESLP rozhodoval na základě dříve formulovaných kritérií v předcházející věci Guja. Daná kritéria lze podle ESLP vztáhnout i na zaměstnance v soukromém sektoru a článek 10 Úmluvy tedy dopadá také na soukromoprávní vztahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. ESLP tak rozhodl zejména s ohledem na to, že zde byla snaha zabránit poskytování neprofesionální péče pacientům. Právo na svobodu projevu paní Heinischové tak bylo ze strany jejího zaměstnavatele skutečně porušeno. ESLP navíc v daném rozhodnutí opakuje kritéria jako v případě Guja – 1) dostupnost interních možností nápravy škodlivého jednání, 2) existence veřejného zájmu na získání oznamovaných informací, 3) autenticita oznamovaných informací, 4) výše škody způsobené zaměstnavateli, 5) motivace zaměstnance vedoucí ho k podání oznámení a 6) charakter uložené sankce oznamovateli.<sup>174</sup>

Zásadním materiálním rozdílem mezi tímto případem a případem Guja proti Moldavsku tkví zejména v tom, že paní Heinischová nejprve využila možnost podání oznámení interní cestou a až teprve po svém neúspěchu podala na zaměstnavatele trestní oznámení.

### **5.3. Halet proti Lucembursku**

Třetím rozebíraným případem zabývající se ochranou oznamovatelů ze strany mezinárodního soudu je případ pana Haleta, který by bylo pro účely této práce možno rozdělit do dvou dílčích případů, Halet I<sup>175</sup> a Halet II<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Op. cit. SCHEU, s. 31.

<sup>175</sup> Rozsudek třetí sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. května 2021 ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku.

<sup>176</sup> Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. února 2023 ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku.

V pořadí první případ pana Raphaëla Haleta (dále jen „Halet I“) řešil ESLP v roce 2021 a rozhodoval o něm senát třetí sekce ESLP. Stěžovatel Halet byl za poskytnutí neveřejných daňových dokumentů svého zaměstnavatele veřejnosti odsouzen k peněžitému trestu 1 000 eur. ESLP rozhodl v neprospěch pana Haleta, když v předmětném rozsudku neshledal porušení práva na svobodu projevu podle článku 10 Úmluvy ze strany vnitrostátních orgánů. Pan Halet naopak tvrdil, že jeho odsouzení ze strany lucemburských soudů představovalo nepřiměřený zásah do jeho práva na svobodu projevu, které mu je zaručeno. ESLP se v posuzované věci odkazoval na kritéria stanovená předchozím případem Guja. Konstatoval přitom, že došlo ke splnění prvních čtyř kritérií. Jádro odůvodnění ESLP v tomto případě leželo v tom, že neexistoval dostatečný veřejný zájem na oznámení důvěrných dokumentů soukromé společnosti PwC sdělovacím prostředkům (novinářům). Aby byl veřejný zájem na poskytnutí oznamovaných informací veřejnosti ze strany ESLP shledán jako dostatečný, musel by údajně vyvážit újmu způsobenou společností PwC. K tomu nicméně dle ESLP v tomto případě nedošlo.

O dva roky později však kauza pana Haleta doputovala na stůl Velkému senátu ESLP, který o ní v únoru 2023 rozhodoval (dále jen „Halet II“). Tento výjimečný případ rozhodl Velký senát tak, že odsouzení stěžovatele podle něho naopak představovalo nelegální zásah do jeho práva na svobodu projevu, které zaručuje článek 10 Úmluvy. ESLP se ve věci Halet proti Lucembursku dále odkazuje na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy<sup>177</sup>, podle něhož je k založení ochrany oznamovatelů rozhodující faktický pracovní poměr oznamovatele, a nikoliv jeho konkrétní právní postavení ve vztahu k danému zaměstnavateli.

ESLP v této věci odkazuje opět na své dřívější rozhodnutí ve věci Guja proti Moldavsku. Původních šest kritérií stanovených pro stanovení, zda a případně do jaké míry se může stěžovatel dovolávat ochrany podle článku 10 Úmluvy ESLP přejímá. Jak již však bylo zdůrazněno v podkapitole 5.1, případem Guja se ESLP zabýval v roce 2008. V čerstvé kauze Halet proti Lucembursku z roku 2023 tak považoval ESLP

---

<sup>177</sup> Doporučení CM/Rec(2014)7 přijaté Výborem ministrů Rady Evropy ze dne 30. dubna 2014 o ochraně oznamovatelů.

za nutné tato dříve stanovená kritéria upravit a přizpůsobit je aktuálnímu desetiletí. ESLP výslovně zdůrazňuje, že whistlebloweri mají v demokratické společnosti svůj význam a zauímají při tom vedoucí úlohu při zveřejňování důležitých informací, které jsou ve veřejném zájmu společnosti.<sup>178</sup> Případ pana Haleta při tom autorka zpracovává do větších podrobností nežli případ pana Guji či paní Heinischové z toho důvodu, že představuje nejaktuálnější reakci ESLP na problematiku ochrany oznamovatelů, která je veřejnosti k dispozici a pro tuto práci je o to relevantnější.

Prvním stanoveným kritériem formulovaným ESLP ve věci Halet II je dostupnost jiných kanálů k odhalení informací. Podle ESLP je přednostně třeba využít interní ohlašovací kanály. Pouze, pokud to není možné (v případě, že je interní kanál nespolehlivý nebo neúčinný), lze informace zpřístupnit veřejnosti.<sup>179</sup> Toto platí i v případě, pokud by oznamovatel byl s největší pravděpodobností vystaven odvetným opatřením nebo pokud se informace, které chce oznámit, týkají samotné podstaty činnosti dotyčného zaměstnavatele.<sup>180</sup> ESLP považuje interní ohlašovací kanály za nejlepší prostředek pro sladění povinnosti loajality zaměstnance s veřejným zájmem na zveřejnění. Toto kritérium musí být posuzováno s ohledem na okolnosti každého daného případu.

Druhým kritériem je podle ESLP pravost oznamované informace. Výkon práva na svobodu projevu podle článku 10 Úmluvy s sebou nese povinnosti a zároveň i odpovědnost. Osoba, která se rozhodne oznámit informace tak má povinnost pečlivě ověřit jejich přesnost a spolehlivost v okamžiku zveřejnění<sup>181</sup>. Ochrana práva na svobodu projevu však nemůže být oznamovateli odepřena pouze proto, že se informace následně ukázaly jako nepravdivé nebo že nebylo možné jejich pravdivost prokázat.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Srov. Halet II, § 120.

<sup>179</sup> Srov. Guja proti Moldavsku, § 82–83.

<sup>180</sup> Srov. Halet II, § 122.

<sup>181</sup> Srov. Guja proti Moldavsku, § 75.

<sup>182</sup> Rozsudek druhé sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. února 2021 ve věci č. 23922/19 Gawlik proti Lichtenštejnsku.

Třetím kritériem je dobrá víra oznamovatele. Zkoumá se zde hlavně to, zda byl stěžovatel veden snahou získat z dané situace osobní prospěch, zda choval osobní zášť vůči svému zaměstnavateli nebo zda mělo jeho jednání nějaký jiný postranní úmysl.<sup>183</sup>

Čtvrté kritérium představuje veřejný zájem na zveřejněných informacích. Podle ESLP může být veřejný zájem na konkrétních informacích tak silný, že převáží i nad zákonem uloženou povinností mlčenlivosti stanovenou zaměstnancům.<sup>184</sup> V otázce ochrany oznamovatelů určuje ESLP veřejný zájem na zveřejněných informacích podle toho, jaký je obsah těchto informací a jaký je princip jejich zveřejnění. V judikatuře ESLP je okruh informací veřejného zájmu poměrně široký – spadají sem jednání zahrnující „zneužití funkce“, „nevhodné chování“ a „protiprávní jednání nebo pochybení“ a dále také „nedostatky“ nebo podklady informující o „sporném“ a „diskutabilním“ chování nebo postupech.<sup>185</sup> Informace veřejného zájmu tak může zahrnovat oznámení zaměstnance v těchto třech skupinách: a) o nezákonných činech, praktikách nebo chování na pracovišti; b) o činech, praktikách nebo chování, které jsou sice legální, ale zavrženíhodné; c) o informacích, které se týkají fungování orgánů veřejné moci a vyvolávají veřejnou diskuzi, jež může založit oprávněný zájem veřejnosti na tom, aby se s těmito informacemi seznámila a mohla si vytvořit informovaný názor na to, zda odhalují poškozování veřejného zájmu.<sup>186</sup> Důležité však je, že se takovýto veřejný zájem musí posuzovat ve světle čl. 10 odst. 2 Úmluvy, konkrétně požadavek na zabránění úniku důvěrných informací. Pokud tedy určitá informace podléhá zároveň povinnosti mlčenlivosti ze strany zaměstnance, je nutné vzít v potaz zájmy, které má tato povinnost chránit.<sup>187</sup>

Pátým kritériem je způsobená újma. Tuto je podle ESLP nutno položit ke srovnání vedle veřejného zájmu na zveřejnění informací.<sup>188</sup> Nad rámec samotné újmy

---

<sup>183</sup> Srov. Guja proti Moldavsku, § 77.

<sup>184</sup> Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 1999 ve věci č. 29183/95 Fressoz a Roire proti Francii.

<sup>185</sup> *Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva*. Online. Dostupné z: [http://eslp.justice.cz/justice/judikatura\\_eslp.nsf/b93e334cf7328a24c12578190075954a/2c4a711589f9eac0c1258a0700504bf7?OpenDocument&Highlight=0](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/b93e334cf7328a24c12578190075954a/2c4a711589f9eac0c1258a0700504bf7?OpenDocument&Highlight=0). [citováno 2023-12-11].

<sup>186</sup> Tamtéž.

<sup>187</sup> Tamtéž.

<sup>188</sup> Srov. Halet II, § 145.

zaměstnavatele je třeba při posuzování přiměřenosti zásahu do práva na svobodu projevu oznamovatelů, kteří jsou chráněni článkem 10 Úmluvy, zohlednit škodlivé účinky, které může předmětné zveřejnění způsobit jako celek.<sup>189</sup>

Posledním šestým kritériem je pak závažnost stanovené sankce. Sankce mohou být podle ESLP tři – profesní, disciplinární či trestní.<sup>190</sup> Okamžité propuštění zaměstnance je podle ESLP nejzávažnější sankcí, kterou pracovní právo nabízí, a to zejména s ohledem na riziko potenciálního odrazení ostatních oznamovatelů k podání oznámení<sup>191</sup>. Druhy sankcí lze i kombinovat, přičemž je třeba mít na paměti, že povaha a závažnost uložených trestů jsou faktory, které je třeba vždy zohlednit.<sup>192</sup>

Podle takto stanovených kritérií pak ESLP posuzoval, zda došlo či nedošlo k porušení práva na svobodu projevu stěžovatele Haleta. Dle prvního kritéria ESLP seznal, že žalobce nemohl jednat jinak a že informování veřejnosti prostřednictvím médií bylo v tomto případě jedinou reálnou alternativou, jak zvýšit varování.<sup>193</sup> Podle ESLP byla naplněna obě kritéria 2 i 3 – tedy pravost informace a dobrá víra oznamovatele. Dle čtvrtého kritéria zde proti sobě stojí právo na svobodu projevu podle čl. 10 odst. 1 Úmluvy a na straně druhé možné důvody pro omezení tohoto práva s odkazem na ochranu pověsti nebo práv jiných a zabránění úniku důvěrných informací podle čl. 10 odst. 2 Úmluvy. K tomuto bodu se ESLP vyjádřil tak, že informace o daňových praktikách nadnárodních společností (jakou je například právě PwC) přispěly k probíhající debatě ohledně daňových úniků, transparentnosti a spravedlnosti. Zpřístupnění těchto informací tak bylo nepochybně ve veřejném zájmu. K předposlednímu kritériu škodlivých následků ESLP vyjádřil názor, že společnost PwC utrpěla tímto oznámením újmu na své pověsti, ovšem nevznikla jí žádná dlouhodobá újma. Zveřejnění informací ze strany oznamovatele Haleta však bylo provedeno trestným činem krádeže dat a porušením jeho povinnosti profesní mlčenlivosti ve vztahu k jeho zaměstnavateli. S ohledem na důležitost národní

---

<sup>189</sup> Srov. Halet II, § 148.

<sup>190</sup> Srov. Halet II, § 149.

<sup>191</sup> Srov. Guja proti Moldavsku, § 95.

<sup>192</sup> Srov. Halet II, § 154.

<sup>193</sup> Srov. Halet II, § 172.

i evropské veřejné diskuze o daňových praktikách nadnárodních společností (právnických osob), ke kterým oznámení přispělo, převažuje veřejný zájem nad ostatními jmenovanými škodlivými následky.<sup>194</sup> V posledním bodě ESLP shledal, že trestní odsouzení stěžovatele není přiměřené z hlediska sledovaného cíle. ESLP k tomuto navíc dodal, že takový uložený trest by měl odrazující účinek pro využití práva na svobodu projevu stěžovatele a dalších oznamovatelů.<sup>195</sup>

#### **5.4. Posílení ochrany oznamovatelů – od Guja po Haleta**

Jak vyplývá z výše uvedeného představení rozsudků Guja a Halet, je zřejmé, že šest kritérií zůstává v rozhodovací praxi ESLP na stejném místě, dokonce i ve stejném pořadí. Je tak patrné, že ESLP přikládá předvídatelnosti a stálosti své judikатурní praxe značný význam, když i po patnácti letech, které stojí mezi oběma rozhodnutími, uplatňuje formálně stejná kritéria na obdobný případ ochrany dotčeného oznamovatele. Není radno však zapomínat na skutečnost, že pokud by nedošlo ze strany Velkého senátu k rozhodnutí ve věci Halet (tedy Halet II by se nikdy nestal), znamenalo by to naopak diskontinuitu rozhodování ESLP o uplatňování čl. 10 Úmluvy na ochranu oznamovatelů, jelikož původní rozhodnutí Halet I rozhodl senát třetí sekce ESLP v neprospěch stěžovatele. Právní jistota ve stálosti rozhodovací praxe ESLP by tak byla oslabena. ESLP si je však vědom toho, a výslovně sám zdůrazňuje, že oznamovatelé sehrávají v každé transparentní demokracii vedoucí úlohu tím, že zveřejňují informace, které jsou ve veřejném zájmu, a proto je potřeba jim poskytnout náležitou úroveň ochrany.<sup>196</sup>

V případě Halet II Velký senát zdůrazňuje, že stanovená kritéria z předchozího případu Guja je nutné zkoumat bez konkrétní posloupnosti, jelikož při jejich zkoumání neexistuje žádná pevná hierarchie, na které by bylo třeba trvat.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Srov. Halet II, § 202.

<sup>195</sup> Srov. Halet II, § 205.

<sup>196</sup> Srov. Halet II, § 120.

<sup>197</sup> ANDREADAKIS, Stelios, KAFTERANIS, Dimitrios. Halet v Luxembourg: The Final Act of the Luxleaks Saga. Online. *Oxford Business Law Blog*. 2023. Dostupné z: <https://blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2023/02/halet-v-luxembourg-final-act-luxleaks-saga>. [citováno 2023-10-22].

Následující odstavec čtenářům slouží pro stručné shrnutí posunu v chápání oněch šesti zmíněných kritérií z případu Guja proti Moldavsku a jak se k nim staví ESLP v roce 2023.

1) Interní oznamování zůstává v případě Halet proti Lucembursku (Halet II) preferovanou formou, ESLP ale dodává, že takové mechanismy pro interní oznamování však musí existovat a zároveň i řádně fungovat.<sup>198</sup> V opačném případě je tak ospravedlněno podání oznámení veřejně.<sup>199</sup> 2) Za předpokladu, že oznamovatel pečlivě podnikl veškeré možné kroky k tomu, aby zajistil dostatečné ověření autenticity zveřejňovaných informací, pak není možné, aby mu byla odepřena ochrana podle článku 10 Úmluvy pouze proto, že se následně ukázalo, že informace nebyly zcela přesné.<sup>200</sup> 3) ESLP zde ověřuje, zda byl oznamovatel motivován touhou po osobní výhodě nebo zda jednal vůči svému zaměstnavateli z důvodu své osobní zášti proti němu. V dobré víře jedná ten oznamovatel, který se domníval, že jím zveřejněné informace jsou pravdivé a že jejich zveřejněním jedná ve veřejném zájmu. 4) Pojem veřejného zájmu je podle ESLP potřeba posuzovat z pohledu obsahu zveřejněných informací, stejně tak, jako z pohledu způsobu jejich zveřejnění. Okruh informací veřejného zájmu, které lze podřadit pod oblast působnosti whistleblowingu je ze stany ESLP v dosavadní judikatuře vymezen široce.<sup>201</sup> Zahrnovat by tak měl protiprávní jednání, stejně tak jako jednání, které není nelegální, ale je zavrženíhodné. Zároveň nelze veřejný zájem na získání informací posuzovat pouze v rámci hranic dotčeného státu, protože některé druhy informací mohou být veřejným zájmem i na nadnárodní (evropské) či mezinárodní úrovni. Je však nutno podotknout, že jsou případy, kdy se zaměstnanci domáhají zvláštní ochrany z domnělého titulu oznamovatelů poté, co prozradili informace, ke kterým měli přístup v rámci svého zaměstnaneckého poměru na daném pracovišti. V takovém případě však byli vázáni povinnostmi. Tehdy pak není možné veřejný zájem posuzovat nezávisle na porušení povinnosti mlčenlivosti. Na toto omezení pamatuje

---

<sup>198</sup> Srov. Halet II, § 122.

<sup>199</sup> Tamtéž.

<sup>200</sup> Srov. Halet II, § 126.

<sup>201</sup> Srov. Halet II, § 133.

i čl. 10 odst. 2 Úmluvy, když jedním z výslovně stanovených důvodů povolení omezení výkonu svobody projevu je právě zabránění úniku důvěrných informací.<sup>202</sup> 5) Újma způsobená zaměstnavateli se vztahuje i na zaměstnavatele soukromoprávního. V kontrastu zde stojí dva zájmy – újma způsobená zaměstnavateli a veřejný zájem. Je třeba je mezi sebou zvážit s ohledem na požadavek proporcionality. Při posuzování přiměřenosti zásahu do práva na svobodu projevu oznamovatele je tak třeba brát v potaz i škodlivé účinky, které může dané oznámení způsobit jako celek.<sup>203</sup> 6) Jednou z nejzávažnějších forem zásahu do práva na svobodu projevu je uložení trestní sankce.<sup>204</sup> Je tak třeba požadovat zdrženlivost v ukládání sankcí této povahy, protože jejich uložení má negativní dopad jak na život oznamovatele, tak i na motivaci jiných potenciálních oznamovatelů škodlivé jednání oznámit.

## 5.5. Balenović proti Chorvatsku

Ve všech třech předchozích případech se nakonec jednalo o úspěšné oznamovatele, kterým byla ochrana podle čl. 10 Úmluvy ze strany ESLP přiznána. Samozřejmě ale bohužel existují i neúspěšní oznamovatelé, přičemž jedním z nich byla například paní Balenovićová<sup>205</sup>. Zaměstnankyně v tomto případě podávala nejprve interní cestou kritiku na způsob zadávání zakázek třetím stranám.<sup>206</sup> Po svém neúspěchu se obrátila veřejně s danou informací na média. Následně jí byl ze stany jejího zaměstnavatele ukončen pracovní poměr. Příklad se tak skutkově jeví obdobně jako případ paní Heinischové, který byl řešen o rok později. Na tomto místě se dá říci, že ESLP zde nepostupoval podle kritérií, která naformuloval v případě Guja proti Moldavsku. Vyzdvihl totiž zásadní rozdíly mezi oběma případy. V případě Guja šlo o zveřejnění důvěrné informace státním zaměstnancem, v případě Balenović šlo naopak o ochranu reputace zaměstnavatele, nikoliv o ochranu důvěrných informací.<sup>207</sup>

---

<sup>202</sup> Srov. Halet II, § 136.

<sup>203</sup> Srov. Halet II, § 148.

<sup>204</sup> Srov. Halet II, § 150.

<sup>205</sup> Rozsudek první sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. září 2010 ve věci č. 28369/07 Balenović proti Chorvatsku.

<sup>206</sup> Op. cit. SCHEU, s. 32.

<sup>207</sup> Tamtéž.



ESLP tak v tomto rozhodnutí postupoval pouze podle třech jím stanovených kritérií, kterými byly: a) postavení oznamovatelky jako zaměstnankyně, b) povaha prostředků, které použila při poskytování svých prohlášení, c) pravost a autenticita zveřejněných informací.<sup>208</sup>

## 5.6. Odlišnosti v přístupu EUWD a judikatury ESLP

Recitál 31 EUWD odkazuje přímo na čl. 10 Úmluvy, který se zabývá palčivou otázkou svobody projevu. Dále EUWD stanovuje, že „tato směrnice vychází z judikatury ESLP týkající se práva na svobodu projevu a ze zásad, které na tomto základě vypracovala Rada Evropy ve svém doporučení o ochraně oznamovatelů přijatém Radou ministrů dne 30. dubna 2014“. Je však nasnadě se do budoucna ptát, zda ESLP ve svých budoucích rozhodnutích bude zohledňovat existenci EUWD nebo nikoliv.

V recitálu 32 dále evropský zákonodárce stanovuje, že oznamovatelé by měli vzhledem k okolnostem a informacím, které mají k dispozici v době oznámení, mít oprávněný důvod se domnívat, že jimi oznamované záležitosti jsou pravdivé.<sup>209</sup> Stanovuje se tak požadavek na neposkytnutí ochrany osobám, které v době oznámení úmyslně a vědomě oznámí nesprávné či zavádějící informace. Tento požadavek vychází právě z představené judikatury ESLP, konkrétně pak z kritérií, která ESLP stanovil v případě Guja proti Moldavsku. Stejně tak v recitálu 33 hovoří EUWD o preferenci interního ohlašování před externím, což vychází z odkazu na judikaturu ESLP v případě Guja.

Při bližším zkoumání znění obou pramenů, je zřejmé, že zatímco se ESLP vyjadřuje pro to, aby nejprve došlo k internímu oznámení, pokud to však není z některých důvodů možné, použije se externí oznámení (veřejnosti). Je zde tedy naznačena subsidiarita externího oznamování k internímu oznamování, vytváří se tedy jistá kaskáda. Naopak ve EUWD jde evropský zákonodárce cestou odlišnou. Preferuje se sice interní oznámení, není zde však požadována dvouinstančnost

---

<sup>208</sup> Op. cit. Balenović proti Chorvatsku.

<sup>209</sup> Recitál 32 EUWD.

v použití jednoho či druhého způsobu oznámení. Obě možnosti oznámení jsou tak postaveny na roveň. Článek 10 EUWD totiž říká, že „(...) oznamující osoby oznamují informace o porušení (...) poté, co nejprve učinily oznámení prostřednictvím interních kanálů pro oznamování, nebo přímo s využitím externích kanálů pro oznamování.“. Ve spojení s článkem 7 odst. 2 EUWD, který stanoví, že „členské státy vybízejí k podávání oznámení spíše prostřednictvím interních kanálů pro oznamování před využíváním externích kanálů pro oznamování, pokud lze porušení účinně řešit interně a pokud se oznamující osoba domnívá, že nehrozí odvetná opatření.“. Je tedy preferována cesta interního oznamování, není však požadavkem využít vždy kaskádu. EUWD tak v zásadě pracuje s rovnocenností mezi interním a externím oznamováním.<sup>210</sup>

Dále, pokud se zaměříme na problematiku samotné svobody projevu, ESLP ve svých rozhodnutích spojuje oznámení s povinnostmi a odpovědností každého oznamovatele. Každá taková osoba by si totiž před podáním oznámení měla ověřit, zda jsou zveřejněné informace pravdivé a pravé, pokud mu v tom okolnosti daného případu nezabrání. Podle čl. 6 odst. 1 písm. a) EUWD je podmínkou ochrany oznamovatele, že „měl oprávněné důvody se domnívat, že oznámené informace o porušení byly v době oznámení pravdivé (...)“. Pojem „oprávněné důvody“ lze vykládat poměrně široce a lze pod něj schovat spoustu případů, které by podle kritérií ESLP neuspěly.

Otázka dobré víry je v obou případech řešena také odlišně. Zatímco ESLP ve svých šesti představených kritériích vyžaduje, aby měl oznamovatel dobrou víru, EUWD takový požadavek výslovně nezmiňuje. EUWD se totiž ve svém textu omezuje pouze na již výše zmíněný článek 6 odst. 1 písm. a), kdy se odvolává pouze na „oprávněné důvody“, nikoliv však na dobrou víru.

V neposlední řadě, k otázce ochrany oznamovatele před odvetnými opatřeními se EUWD stanoví tak, že adresátům podává v článku 19 demonstrativní výčet možných

---

<sup>210</sup> KAPRAS, Jiří. Aktuální situace transpozice směrnice s výhledem do budoucna. In: PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 15. ISBN 978-80-7676-259-6.

forem odvetných opatření. Stanovuje tak jisté vodítko pro soudní orgán, aby rozhodl, zda byl oznamovatel v důsledku podání svého oznámení vystaven odvetnému opatření (sankci) nebo ne. ESLP se k tématu sankce vyjadřuje obecněji, a to tak, že podle ESLP je okamžité propuštění zaměstnance nejzávažnější sankcí, zejména s ohledem na riziko potenciálního odrazení ostatních oznamovatelů k podání oznámení.

Nakonec zbývá otázka veřejného zájmu, který ESLP ve svých kritériích považuje za jeden z nejdůležitějších aspektů ochrany oznamovatele. EUWD naopak pojem veřejného zájmu nedefinuje, pouze ho zmiňuje jako důležitý aspekt, na který pamatovat, ve svých recitálech.

## **5.7. Dílčí závěry**

Ochrana poskytnutá ESLP je v této věci v mnoha bodech shodná s ochranou poskytnutou EUWD. Oba prameny se však liší v otázce způsobů oznamování. Je markantní, že zatímco EUWD striktně rozlišuje pojmy interní a externí oznámení a jako poslední možnost vidí oznámení veřejnosti, ESLP v jím stanovených kritériích, řeší interní a externí oznámení jako jednu kategorii (oznámení zaměstnavateli a oznámení příslušným orgánům) a mimo to ještě oznámení veřejnosti.

ESLP dále poskytuje ochranu oznamovateli, u kterého zkoumá jeho dobrou víru a veřejný zájem na poskytnutí informací, což EUWD ve většině případů přímo nevyžaduje.<sup>211</sup> To znamená, že v budoucnu můžeme být svědky rozporu mezi ochranou zajištěnou EUWD a ochranou zajištěnou judikaturou ESLP. V aktuálním znění totiž není zajištěna stejná úroveň ochrany pro oznamovatele, což může v budoucnu působit značný výkladový problém. Osobní působnost EUWD totiž zahrnuje pouze množinu osob, které oznamují porušení práva EU.<sup>212</sup> Stejně tak je důležité si povšimnout, že věcná působnost EUWD, která je vymezena v článku 2, je představena formou taxativního výčtu. Mimo tyto vyjmenované oblasti je EUWD nepoužitelná, ochrana oznamovatelům je tedy podle EUWD přiznána v užší podobě, než je tomu u ESLP.

---

<sup>211</sup> Výjimku by zde představoval například čl. 15 odst. 1 písm. b) bod 1 EUWD.

<sup>212</sup> Článek 1 EUWD.

Kupříkladu případ paní Heinischové, který autorka představila v kapitole 5.2, by pod ochranu podle EUWD nespádl, což může být v podobných případech řešených v budoucnu problematické. Problém tak spatřuji v situaci, kdy se podle EUWD dostává oznamovateli širší ochrany než podle přístupu ESLP. V tomto případě se jeví jako do budoucna vhodné řešení tyto dva rozdílné přístupy sjednotit.

## 6. Transpozice EUWD do českého právního řádu

Závazek České republiky k transpozici EUWD do českého právního řádu sice vychází již z jejího členství v Unii<sup>213</sup>, v roce 2023 nově přijatý ZoOO však lze považovat za novinku v právním řádu, jelikož doposud neexistoval samostatný zákon, který by požadavky EUWD takto jednotně zpracovával. Z opačného hlediska se na nový zákon však dá pohlížet jako na opožděné plnění právní povinnosti vyplývající z členství ČR v Unii. Komise podala v březnu 2023 žalobu u Soudního dvora proti České republice za neprovedení transpozice EUWD.<sup>214</sup> Toto právo je Komisi přiznáno článkem 250 pododstavcem druhým SFEU a dále má EK možnost v této souvislosti navrhnout SDEU peněžitou sankci podle čl. 260 odst. 3 SFEU, a to ve formě paušální částky nebo penále. Žalované členské státy totiž měly povinnost provést nezbytná opatření k dosažení souladu vnitřního právního řádu s ustanoveními EUWD do 17. prosince 2021. S ohledem na platnost ZoOO stanovenou na 20. června 2023 je prodlení České republiky s plněním unijního požadavku zřejmé a podání žaloby je tak opodstatněné. Dle Komise je navíc podání žaloby podpořeno i tím, že EUWD hraje klíčovou roli při prosazování práva Unie v politických oblastech, kde právě takové porušení práva Unie může způsobit újmu veřejnému zájmu, jmenovitě pak od ochrany životního prostředí, veřejných zakázek, finančních služeb, jaderné bezpečnosti a bezpečnosti výrobků až po ochranu finančních zájmů Unie.<sup>215</sup> Českou republiku tak v budoucnu může čekat pokuta za nedodržení práva EU, přičemž případná přesná výše pokuty by byla stanovena až konečným rozsudkem Soudního dvora. Dle vyjádření zmocněnce pro zastupování České republiky před SDEU,

---

<sup>213</sup> Dovojujeme z čl. 291 odst. 1 SFEU, podle kterého mají státy povinnost přijmout veškerá nezbytná opatření k provedení právně závazných aktů EU. Článek 288 SFEU pak mezi tyto právní akty řadí také směrnice.

<sup>214</sup> Věc C-152/23. Žaloba podaná dne 13. března 2023 – Evropská komise v. Česká republika.

<sup>215</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *The European Commission decides to refer 8 Member States to the Court of Justice of the European Union over the protection of whistleblowers*. Brusel, 2023. Online. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_703](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_703). [citováno 2023-12-04].

Martina Smolka, by pokutu bylo možno očekávat ve výši 4 900 eur za každý den, od 17. prosince 2021 do doby přijetí ZoOO.<sup>216</sup>

Dlouho očekávaný ZoOO od data své účinnosti, 1. srpna 2023, chrání široký okruh osob, které vykonávají svou práci v soukromém nebo veřejném sektoru. Ochrana jim náleží v případě, že oznámí protiprávní jednání, ke kterému došlo u entity, pro kterou práci vykonávají, a chráněni jsou před tzv. odvetnými opatřeními. ZoOO okruh chráněných subjektů nevyjmenovává přímo, nýbrž stanoví charakteristiku práce či jiné obdobné činnosti, kterou mohou oznamovatelé vykonávat a v případě, že v takovém postavení jsou a škodlivé jednání oznámí, jsou dle dikce ZoOO chráněni jako oznamovatelé.<sup>217</sup> Nepřímo tedy lze z litery ZoOO dovodit, že půjde o zaměstnance v pracovním či služebním poměru, uchazeče o práci, OSVČ, obchodní partnery, dobrovolníky, stážisty, osoby pracující v rámci dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a následně jakási zbytková kategorie, kam spadnou osoby, které oznamovateli mohou pomoci protiprávní jednání oznámit či odhalit.

## 6.1. Odvetná opatření

Odvetná opatření jsou problematikou, která s ochranou oznamovatelů přirozeně úzce souvisí. Právě před uplatňováním odvetných opatření, která souvisí s whistleblowerovým oznámením, má právní úprava chránit. Pod odvetným opatřením si lze obecně představit jakékoliv přímé či nepřímé jednání vyvolané buď interním či externím oznámením nebo zveřejněním a které oznamovateli způsobuje či může způsobit neopodstatněnou újmu.<sup>218</sup> Jedním z typicky představitelných odvetných opatření, o kterých český ZoOO na mnoha místech svého textu hovoří, je jednoduše výpověď pracovního vztahu ze strany zaměstnavatele, který s určitou mírou pravděpodobnosti usuzuje, že je daný zaměstnanec oznamovatelem škodlivého

---

<sup>216</sup> ČEMUSOVÁ Tereza. Historická pokuta pro Česko roste o 100 tisíc každý den. Kde se zastaví, záleží na soudu, míní Smolek. 2023. In: *iRozhlas.cz*. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pokuta-evropska-komise-neprijeti-zakona-o-ochrane-oznamovatelu-54-milionu\\_2306250500\\_tec](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pokuta-evropska-komise-neprijeti-zakona-o-ochrane-oznamovatelu-54-milionu_2306250500_tec). [citováno 2023-12-11].

<sup>217</sup> § 2 odst. 1, 3 a 4 ZoOO.

<sup>218</sup> BARANCOVÁ, Helena. Ochrana oznamovatel'ov v Európskej únii, právo na slobodu prejavu a právna úprava Slovenskej republiky. In: PICHRT, J. MORÁVEK, J. (eds.) *Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 90. ISBN 978-80-7676-260-2.

jednání, které se zaměstnavatele týká.<sup>219</sup> V tomto konkrétním případě je však důležité pamatovat na to, že dle § 50 odst. 3 *a contrario* zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce<sup>220</sup> (dále jen „ZP“) nemůže zaměstnavatel dát zaměstnanci výpověď z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu. Naopak je na zaměstnavatele kladen požadavek stanovený v § 50 odst. 4 ZP skutkově vymezit jeden z taxativně vyjmenovaných důvodů výpovědi<sup>221</sup> tak, aby jej nebylo možné zaměnit s jiným důvodem. Zároveň, výpovědní důvod nesmí být dodatečně ze strany zaměstnavatele měněn.<sup>222</sup> Vraťme se tedy nyní zpět k případu, kdy je kvůli podání oznámení zaměstnanec vystaven odvetnému opatření ve formě výpovědi pracovního poměru podané zaměstnavatelem. Takový případ by zaměstnanec řešil dle § 72 ZP a podal by k soudu žalobu na neplatnost rozvázání pracovního poměru výpovědí. Jakmile žalobou zahájí zaměstnanec soudní řízení sporné, postaví se do role žalobce. V typickém soudním řízení sporném by tak na jeho osobu padlo mimo jiné i tzv. důkazní břemeno. V případě sporů o určení neplatnosti výpovědi však důkazní břemeno tkví v prokázání důvodu výpovědi, a to na straně zaměstnavatele, protože zaměstnavatel může zaměstnanci dát výpověď pouze z výše zmíněných taxativně stanovených důvodů v § 52 ZP. Zaměstnavatel v pozici žalovaného tak musí prokázat, že výpověď danou zaměstnanci opírá o jeden ze zákonných důvodů a že tento důvod byl naplněn. V souvislosti se zaměstnancem podaným oznámením škodlivého jednání si tak lze jen těžko představit, že by zaměstnavatel jeden ze stanovených důvodů výpovědi mohl uplatnit. V takto popsaném případě tak osobně autorka považuje tento fakt za silný nástroj ochrany oznamovatele před odvetnými opatřeními.

Na druhé straně je však nutno přidat do souvislosti bližší observaci zákonného znění, ze které plyne závěr, že pro ochranu před odvetným opatřením se oznamovatel chrání sám před soudním orgánem. ZoOO na žádném místě totiž oznamovateli neposkytuje podporu ze strany například přímo vyčleněného orgánu, který by oznámení a spory z odvetných opatření plynoucí řešil. Lze si tak představit, že v budoucí praxi

---

<sup>219</sup> § 4 odst. 1 písm. l) ZoOO.

<sup>220</sup> Česko. Zákon č. 262 ze dne 21. dubna 2006 zákoník práce. In: Sběrka zákonů České republiky. 2006, částka 84, s. 3146-3241. ISSN 1211-1244.

<sup>221</sup> § 52 ZP.

<sup>222</sup> § 50 odst. 4 ZP.

bude tento nedostatek odrazujícím aspektem pro zaměstnance-oznamovatele, který raději ze strachu soudního řízení, které pro něho bude představovat silnou časovou i finanční zátěž, oznámení nepodá nebo podá anonymní cestou. Tento nedostatek hodnotí autorka jako nešťastný, jelikož v jiných členských státech EU existuje specializovaný úřad s pravomocemi k ochraně oznamovatelů jako je řešení oznámení a sporů z odvetných opatřeních plynoucích a v těchto státech je tak možné očekávat, že úroveň ochrany pro oznamovatele bude v praxi vyšší než v České republice. Příkladem členského státu, kde existuje specializovaný úřad pro ochranu oznamovatelů je Nizozemsko, kde působí tzv. Nizozemský úřad pro whistleblowery<sup>223</sup> se sídlem v Haagu (dále jen „HVK“). HVK nabízí oznamovatelům možnost bezplatného a důvěrného poradenství v případě, že se na něj oznamovatel obrátí s podezřením na protiprávní jednání v organizaci, ve které pracuje. Dále může HVK provést přímo vyšetřování oznámeného protiprávního jednání.<sup>224</sup>

Ještě možná lepším příkladem nám v tomto případě může sloužit sousední Slovensko, kde je zákonem zřízený Úřad na ochranu oznamovatel'ov (dále jen „Úřad“). Tato instituce, podobně jako výše zmíněný nizozemský úřad, poskytuje oznamovatelům možnost bezplatné pomoci a podpory v procesu podání oznámení. České republice takto zákonem zřízený samostatný úřad chybí. V budoucí praxi se tak teprve ukáže, zdali budeme pozorovat klesající tendenci oznamovatelů svá oznámení podávat, pokud se budou muset v případě odvetných opatření bránit sami.

## **6.2. Oznámení**

Dle Zo00 oznámení obsahuje informace o možném protiprávním jednání, k němuž došlo nebo má dojít u osobu, pro niž oznamovatel vykonával práci nebo jinou obdobnou činnost nebo se kterou byl oznamovatel v kontaktu v souvislosti

---

<sup>223</sup> V originálním znění Huis voor Klokkenuiders.

<sup>224</sup> Tyto informace jsou souhrnně k dispozici na webových stránkách HVK, zde: <https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/english>. [citováno 2023-12-11].



s výkonem práce nebo jiné obdobné činnosti.<sup>225</sup> Oznamení má dále dle ZoOO znaky trestného činu, přestupku (za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč), porušuje ZoOO a nebo porušuje jiný právní předpis či předpis EU ve vyjmenovaných oblastech.<sup>226</sup> Pro účely této diplomové práce a s ohledem na vymezené téma, které se týká unijní právní úpravy, je stěžejní zejména posledně zmíněná oblast – tedy porušení předpisů Unie. Oblasti, kterých se oznamení může týkat, mají společnou ochranu zájmů EU. Příkladem lze uvést ty nejpálčivější oblasti, tedy oblast finančních služeb, daně z příjmů právnických osob, předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (z anglického *anti-money laundering, AML*), ochranu spotřebitele, bezpečnost výrobků, ochranu životního prostředí, zadávání veřejných zakázek a další.

### **6.3. Možný gold-plating ze strany českého zákonodárce?**

V případě ZoOO se nabízí zamyšlení se nad tím, zdali se nejedná v některých jeho částech o neodůvodněný gold-plating. Gold-platingem rozumíme případy neminimalistické transpozice směrnice, které zbytečně zatěžují subjekty dotčené právní úpravou, kterou požaduje směrnice<sup>227</sup>. Děje se tak zejména v případech, kdy vnitrostátní transpozice dané směrnice jde svým textem nad rámec minimálních požadavků vymezených ve směrnici.<sup>228</sup> V praxi pak jde dle odborné literatury o případy, kdy členský stát transpozicí rozšíří věcnou či osobní působnost směrnice, což pak znamená, že transponovaná norma se vztahuje i na případy, které Unie nezamýšlela.<sup>229</sup>

V této oblasti se nabízí prvně poukázat na zákonem stanovené požadavky na tzv. příslušnou osobu. Dle ZoOO může být příslušnou osobou pouze fyzická osoba,

---

<sup>225</sup> § 2 odst. 1 ZoOO.

<sup>226</sup> § 2 odst. 1 písm. a), b), c) a d) ZoOO.

<sup>227</sup> KRÁL, Richard; SCHEU, Harald Christian; NAVRÁTIL, Petr a VONDRÁČKOVÁ, Aneta. *Zbytečně zatěžující transpozice - neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2014, s. 7. ISBN 978-80-87975-18-3.

<sup>228</sup> Tamtéž.

<sup>229</sup> Op. cit. SCHEU, Koncepční problémy spojené s provedením směrnice o ochraně oznamovatelů.

která je bezúhonná, zletilá a plně svéprávná.<sup>230</sup> Příslušná osoba má za úkol přijímat a posuzovat důvodnost oznámení, které je podané prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, dále navrhopvat povinnému subjektu opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu v návaznosti na podané oznámení, postupovat při plnění zákonných povinností nestranně a zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozví při výkonu své činnosti, a to i po ukončení výkonu této činnosti, pokud není zákonem nestanoveno jinak.<sup>231</sup> Gold-plating lze v této souvislosti spatřovat hlavně s ohledem na ustanovení § 24 Zo00, který stanovuje výčet přestupků, kterých se může příslušná osoba dopustit. Odkazovaný § 24 Zo00 má představovat transpozici článku 23 EUWD. Tento článek však nikterak nezmiňuje ukládání sankcí přímo příslušné osobě.<sup>232</sup> Na tomto místě je důležité podotknout, že nejde o přestupky povinného subjektu, nýbrž povinné osoby. Je zde proto patrná osobní odpovědnost konkrétní fyzické osoby, která u povinného subjektu vystupuje v této roli. V praxi si v této souvislosti lze často v roli příslušné osoby představit pověřeného zaměstnance, ve větších obchodních korporacích pak zaměstnance útvarů HR (*Human resources*) či Compliance. V tomto směru by se jevilo vhodnějším, aby sankce byly případně ukládány přímo právnické osobě.

Sankce jsou za porušení vytyčených oblastí práva EU předvídaný v čl. 23 EUWD, je tedy zcela souladné, že český zákonodárce tuto oblast do zákona transponoval. Co však už lze dle autorčina názoru považovat za gold-plating je skutečnost, že transponovaný čl. 23 EUWD mluví jak o fyzické, tak i o právnické osobě, ale český zákon vyzdvihuje sankcionování příslušné osoby za přestupek spáchaný fyzickou osobou. Zadruhé, bylo by jistě vhodnější, aby v souvislosti s odvetnými opatřeními či porušením povinnosti mlčenlivosti byl sankcionován prvně povinný subjekt, který je v pozici garanta zavedené účinné ochrany oznamovatelů a teprve regresem případně příslušná osoba, která by např. povinnost mlčenlivosti porušila. Transponovanou zákonnou úpravu tak v tomto směru považuje autorka

---

<sup>230</sup> § 10 odst. 1 Zo00.

<sup>231</sup> § 11 Zo00.

<sup>232</sup> Článek 23 EUWD a contrario.

za přílišně přísnou a zároveň neminimalistickou, protože v praxi může tato skutečnost osoby v pozici příslušných osob zbytečně zatížit a v konečném důsledku může vést třeba až ke ztrátě efektivnosti nastavených whistleblowingových pravidel.

Druhým případem, kdy autorka spatřuje v českém ZoOO prvek gold-platingu, je skutečnost, že zákonodárce mlčí o tom, který systém pro podání oznámení má být použit primárně. Zákon nabízí oznamovateli možnost využít buď vnitřní systém povinného subjektu, u kterého je např. v zaměstnaneckém poměru nebo využít externího oznamovacího kanálu, tedy obrátit se na ministerstvo spravedlnosti (dále jen „MinSprav“). Obě možnosti se ze zákonné litery jeví jako sobě rovné a je tedy čistě na oznamovateli, kterou cestou se vydá. EUWD naopak ve svém článku 7 odst. 2 členské státy nabádá, aby vybízely oznamovatele k podávání oznámení spíše prostřednictvím interních kanálů pro oznamování před využíváním externích kanálů pro oznamování. To ale český zákonodárce nedělá, v ZoOO totiž výslovné vybídnutí k podání oznámení spíše prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému (interně) zcela absentuje. V tomto směru se v důsledku toho dá na české právní scéně očekávat, že si oznamovatelé budou raději vybírat externí whistleblowingové platformy, a to zejména s ohledem na to, že po psychologické stránce bude mnoho osob v pozici oznamovatele nakloněnější možnosti oznámit škodlivé jednání mimo místo, kde se osobně znají s kolegy a kde musí trávit většinu svého pracovního týdne (pokud mluvíme o zaměstnancích jako nejjednodušeji představitelné skupině, která bude pod pojem oznamovatele spadat). Pokud však bude stát tímto způsobem administrativně zatěžován, určitě tak z české společnosti nikterak nevymizí negativní konotace spojené s oznamováním škodlivého jednání, které často znějí na „udavačství“. Zároveň také pokud dochází k oznámenému škodlivému jednání na pracovišti, je jistě vhodnější, aby nejprve nápravu zjednával sám povinný subjekt, když se ho oznámení bezprostředně týká a takové jednání může negativně ovlivnit jeho reputaci, podnikání či dokonce vést k jeho trestní odpovědnosti. V této souvislosti by tedy národní právní úprava whistleblowingu měla do budoucna zajistit uvedení dotčených ustanovení do souladu s postupem podle EUWD, tedy vyjádřit jasnou preferenci interního oznámení před externím,

pokud je možné porušení účinně řešit interně a pokud se oznamující osoba domnívá, že nehrozí odvetná opatření.<sup>233</sup>

Třetím případem gold-platingu je ve smyslu transpozice směrnice pravidel na ochranu oznamovatelů rozšíření věcné působnosti ze strany českého zákonodárce. V této souvislosti je však nutno poznamenat, že národní zákonodárci jsou ze strany EUWD prakticky nepřímo nuceni k tomu, aby věcnou působnost EUWD museli při transpozici rozšířit.<sup>234</sup> Uní byla k ochraně oznamovatelů zvolena varianta minimalistické harmonizace, která je pro zajištění skutečné ochrany nedostatečná a aby byla právní úprava whistleblowingu v praxi opravdu úspěšná, musí být tato úprava zároveň jednotná a transparentní.<sup>235</sup> V návaznosti na řečené se pak recitál 5 EUWD jeví, jako by tuto situaci snad jaksi podněcoval, když stanoví, že „členské státy by se mohly rozhodnout rozšířit uplatňování vnitrostátních předpisů na další oblasti s cílem zajistit soudržný a komplexní rámec ochrany oznamovatelů na vnitrostátní úrovni.“ Problém však je, že tím členské státy rozšíří věcnou působnost směrnice, čímž se dopustí gold-platingu. Tato situace je tedy v praxi velmi nesnadno uchopitelná, protože EUWD nedává členským státům v tomto případě *de facto* vůbec na výběr. Do budoucna to znamená, že bude na rozhodnutí národních soudů, jakým způsobem vyloží tu část vnitrostátní úpravy, která překračuje rámec směrnice.<sup>236</sup> Může se tak nakonec stát, že národní soudy budou interpretovat daný případ odlišně než SDEU, což představuje značný problém.<sup>237</sup>

#### **6.4. První vlašťovky z whistleblowingové praxe v České republice**

Jak již bylo na několika místech této diplomové práce zdůrazněno, téma whistleblowingu je mezi členskými státy EU stále zcela novým tématem, se kterým se budou v budoucnu muset dále potýkat. Je samozřejmé, že první případy

---

<sup>233</sup> Čl. 7 odst. 2 EUWD.

<sup>234</sup> Op. cit. SCHEU, Koncepční problémy spojené s provedením směrnice o ochraně oznamovatelů.

<sup>235</sup> Tamtéž.

<sup>236</sup> Tamtéž.

<sup>237</sup> Tamtéž.

uplatňování místních zákonů na ochranu oznamovatelů budou teprve přicházet, že se však objeví již v prvním půl roce po dni účinnosti českého ZoOO, je poměrně překvapivé. Navíc se případ odehrál na MinSprav, které je zároveň odpovědné za přijímání a posouzení externích oznámení podle ZoOO<sup>238</sup>. Jde o první známý případ v České republice, který slouží zároveň jako test skutečné účinnosti nově přijaté právní normy. Jan Benýšek, který působil na MinSprav jako ředitel odboru insolvenčního a soudních znalců podal protikorupční oznámení, které směřovalo proti náměstkovi Antonínu Stanislavovi, v návaznosti na což se stal Benýšek whistleblowerem. Podle oznamovatelova tvrzení náměstek Stanislav usiloval o získání přímého vlivu nad dotčeným odborem insolvenčním a soudních znalců a zároveň o ukončení Benýškova dalšího působení na MinSprav. Pan Stanislav dříve své místo na ministerstvu opustil na základě výsledků provedené prověrky, kterou v roce 2016 ke kauze MinSprav nařídilo. Zde totiž v době jeho působení došlo k manipulaci se zkouškami insolvenčních správců. Po volbách v roce 2021 se však na ministerstvo vrátil, dokonce na vyšší pozici, než ze které původně odešel. Poté, co pan Benýšek podal své oznámení se však musel vzdát své dosavadní agendy na MinSprav, protože jeho místo fakticky zaniklo. Stalo se tak poté, co ministr Blažek v rámci systematizace státní správy navrhl vládě, aby odbor insolvenční a soudních znalců rozdělil na dva samostatné. Vláda s návrhem souhlasila. Z provedené analýzy agend, kterou prováděla externí společnost Erst & Young, s.r.o., však nevyplývá, že by bylo nutné odbor rozdělovat.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> § 14 písm. a) ZoOO.

<sup>239</sup> VALÁŠEK, Lukáš, JELÍNKOVÁ, Adéla. Vysoce postavený úředník jde proti Blažkovi. Využil nový zákon. Seznam zprávy. Praha, 2023. Online. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-afera-u-blazka-sef-odboru-podal-protikorupcni-oznameni-na-jeho-namestka-240084>; KABRHELOVÁ, Lenka. „Další si to rozmyslí.“ Kauza zpochybňuje ochranu whistleblowerů. Seznam zprávy. Praha, 2023. Online. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/audio-podcast-5-59-dalsi-si-to-rozmysli-ministerska-kauza-nahlodava-duveru-hlasit-korupci-240546> a VALÁŠEK, Lukáš, JELÍNKOVÁ, Adéla. Upozornil na podezření kolem Blažkova náměstka. Vláda mu zrušila místo. Praha, 2023. Online. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-upozornil-na-podezreni-kolem-blazkova-namestka-vlada-mu-zrusila-misto-240270>. [citováno 2024-01-13].

Pan Benýšek se na základě výše popsaných událostí dožadoval aplikace nového ZoOO na základě tvrzeného nároku na ochranu proti odvetnému opatření. O této kauze bude dále rozhodováno.

Z prostředí českých ministerstev to však není jediný případ, shodou okolností se totiž podobná situace řešila na ministerstvu dopravy. Soud v této věci již pravomocně rozhodl o užití odvetného opatření vůči oznamovateli, kterým byl bývalý ředitel Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, Pavel Kodym. Ten se totiž dříve obrátil na Evropskou komisi s tím, že vyžadoval její odborné posouzení plánovaného jednání ministra dopravy Martina Kupky, které mělo být potenciálním porušením evropského práva. V návaznosti na to bylo zrušeno připravované opětovné jmenování pana Kodyma do jeho dosavadní funkce. Následně pan Kupka dokonce vládě předložil návrh na zrušení celého Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, na kterém pan Kodym působil. Odůvodnění tohoto kroku bylo zároveň velmi podobné odůvodnění zrušení místa pana Benýška na MinSprav – mělo jít o úsporné opatření.<sup>240</sup>

Zejména případ z MinSprav nám ukazuje, jak velmi problematické může dále do budoucna být, že orgánem, který externí oznámení přijímá a následně prověřuje, je právě o MinSprav, jež má ve svých řadách své politické aktéry. Případ z ministerstva dopravy je pak doprovodným negativním úkazem. Je na místě se obávat, že v českých potenciálních oznamovatelích do budoucna mohou tyto případy těžko vyvolat jiný pocit než pocit strachu. Jako takový pak velmi pravděpodobně povede k tomu, že oznámení whistleblowerů raději vůbec nepodají. Tím se celá úprava ZoOO v českém právním prostředí může stát v praxi absolutně nepoužitelnou. Dle autorčina názoru by tedy bylo vhodnější, aby byl vytvořen specializovaný nezávislý úřad pro whistleblowing, ostatně tak, jak je tomu v nedalekém Slovensku.

---

<sup>240</sup> VALÁŠEK, Lukáš, PŠENIČKA, Jiří, JELÍNKOVÁ, Adéla. Soud: Ministr dopravy nezákonně připravil o místo whistleblowera. Seznam zprávy. Praha, 2023. Online. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-soud-ministr-dopravy-nezakonne-pripravil-o-misto-whistleblowera-240412>. [citováno 2024-01-13].

## 7. Komparativní analýza právní ochrany oznamovatelů ve vybraných členských státech EU

Pro účely poskytnutí objektivního zhodnocení kvality transpozice EUWD českým zákonodárcem se na tomto místě nabízí srovnat tento výsledek s výsledky provedené transpozice jinými členskými státy Unie. S ohledem na množství sběrných dat v celém rozsahu členských států EU byly jako výzkumný vzorek komparativní analýzy vybrány Rakousko, Německo a Slovensko. Důvodem tohoto výběru je zejména historická blízkost jejich právních řádů s právním řádem České republiky a s tím spojená premisa, že by se k dané problematice mohly postavit obdobně. Tato kapitola diplomové práci přidává na kvalitě a relevanci pro odbornou i širší veřejnost tím, že nabízí inspiraci pro zlepšení stávající české právní úpravy v budoucnu. Dále nabízí prostor k zamyšlení se nad tím, jestli jsou srovnávané právní řády stále natolik podobné, že se Česká republika inspirovat případně může nebo nikoliv.

Metodu komparace autorka považuje za vhodný prostředek k ověření v úvodu stanovené hypotézy<sup>241</sup> (v podobě výzkumné otázky) – tedy: Jak se český zákonodárce vypořádal s přijímáním whistleblowingového zákona? A jeví se ochrana oznamovatelů podle českého zákona jako dostatečná? Dále komparace dobře slouží k identifikaci společných rysů a rozdílů<sup>242</sup> mezi danými transpozicemi.

Vymezeným objektem pro komparaci jsou zde konkrétní ustanovení národních zákonů chránících oznamovatele, které jsou výsledkem provedené transpozice EUWD. Autorka se tak rozhodla učinit proto, že aby bylo možné kriticky zhodnotit kvalitu provedené transpozice Českou republikou, je nutné získat dostatečný vzorek dat o shodných a rozdílných přístupech k danému procesu transpozice. Takový vzorek lze nejlépe extrahovat pomocí komparace se státy, které se 1) s ochranou oznamovatelů potýkaly ve shodném období,

---

<sup>241</sup> HROCH, Miroslav. *Hledání souvislostí: eseje z komparativních dějin Evropy*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2022, s. 20. ISBN 978-80-246-5150-7.

<sup>242</sup> Tamtéž.

2) za obdobných podmínek a 3) které dlouhodobě vykazují vývoj právních řádů stejným či obdobným směrem.

Použitá metoda komparace sleduje tuto strukturu: a) stanoví se shodné přístupy komparovaných států, vždy ve dvojici členský stát a Česká republika, následuje b) hodnocení rozdílů v přístupech ve dvojici členský stát a Česká republika. Autorka zde tak využívá tzv. výkladové komparace, která si klade za cíl interpretovat shody a rozdíly mezi členskými státy EU. Aby bylo možné tuto metodu komparace zvolit, je potřeba, aby jí předcházela dostatečná komparace popisná.<sup>243</sup> Následně je pomocí syntézy formulován závěr o výsledku provedené analýzy.

## 7.1 Rakouská republika

V této části budou nejprve představeny aspekty ochrany oznamovatelů, které jsou oběma zákonným úpravám společné. Následně se pak v dalších odstavcích autorka zaměřuje na odlišnosti, které mezi oběma úpravami existují.

Rakouský zákon na ochranu oznamovatelů (v originále *HinweisgeberInnen-schutzgesetz*, dále jen „HSchG“) byl rakouským zákonodárcem přijat o něco dříve než český ZoOO, konkrétně pak 1. února 2023. Účinnost zákona je dělená stejným způsobem, jakým je tomu v případě českého zákona, oba zákony jako celek nabývají účinnosti v prosinci 2023.

Obě právní úpravy stanovují stejnou věcnou<sup>244</sup> i osobní<sup>245</sup> působnost. Dále oba zákony výslovně požadují, aby subjekty zodpovědné za přijímání externích oznámení publikovaly na svých internetových stránkách nosné informace týkající se především možností podání oznámení, informace o postupu subjektu, který přijímá externí oznámení, informace o odvetných opatřeních a informace o poskytování případné pomoci oznamovateli.<sup>246</sup> Oba předpisy stanovují povinnost zřízení vnitřního

---

<sup>243</sup> Tamtéž, s. 34.

<sup>244</sup> Srov. § 2 odst. 1 ZoOO a § 3 HSchG.

<sup>245</sup> Srov. § 2 odst. 3 a 4 ZoOO a § 2 HSchG.

<sup>246</sup> Srov. § 15 ZoOO a § 10 odst. 2 HSchG.



oznamovacího systému<sup>247</sup> pro zaměstnavatele, kteří zaměstnávají nejméně 50 zaměstnanců.<sup>248</sup> Co se pak týče subjektu, který je povinen k přijímání externích oznámení, ani jedna z jurisdikcí nevytváří specializovaný úřad zabývající se pouze whistleblowingem. V České republice je k přijímání externích oznámení pověřeno MinSprav<sup>249</sup> a v Rakousku jde o místní Federální protikorupční úřad (*das Bundesamt zur Korruptionsprävention*)<sup>250</sup>. Ani jeden ze států nenabízí oznamovatelům zákonnou možnost anonymního oznamování. Rakousko se navíc k problematice postavilo tak, že oznamovatelé, kteří podali anonymní oznámení, ale zpětně byli identifikováni a stali se v důsledku svého oznámení obětí odvetných opatření, jsou chráněni pouze v případě, že se jejich totožnost stala známou „bez jejich vlastního zavinění“. Tato podmínka je podle Transparency International v rozporu se směrnicí EU i mezinárodními normami.<sup>251</sup>

V kontrastu stojící rakouská a česká právní úprava se však v několika přístupech k ochraně oznamovatelů odlišují. Zaprvé je nutné se na tomto místě zaměřit na čl. 7 odst. 2 EUWD, který byl též zmiňován v předchozí kapitole. Ten požaduje, aby členské státy vybízely k podávání oznámení spíše prostřednictvím interních kanálů před využíváním externích kanálů. Tato norma je transponována do rakouského zákona v § 11 odst. 1 HSchG. Ve větě třetí rakouský zákonodárce přímo normuje, že „systém interního oznamování musí být nastaven tak, aby oznamovatele motivoval k upřednostnění oznámení internímu orgánu před orgánem externím.“<sup>252</sup> Takové pravidlo naopak v současném českém ZoOO chybí, čímž se český zákonodárce odchyluje od originálního znění EUWD. Na tomto místě se nabízí navíc prostor k zamyšlení, jestli se skutečně jedná o zanedbatelné pravidlo, které je vhodné z právní

---

<sup>247</sup> Použita terminologie českého zákonodárce, rakouský zákonodárce používá termín „das interne Hinweisgebersystem“.

<sup>248</sup> Srov. § 8 odst. 1 písm. b) ZoOO a § 11 odst. 1 HSchG.

<sup>249</sup> § 14 písm. a) ZoOO.

<sup>250</sup> § 15 odst. 1 HSchG.

<sup>251</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *How well do EU countries protect whistleblowers? Assessing the transposition of the EU Whistleblower Protection Directive*. Online. Dostupné z: [https://images.transparencycdn.org/images/2023/How-well-do-EU-countries-protect-whistleblowers\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2023/How-well-do-EU-countries-protect-whistleblowers_EN.pdf). [citováno 2024-01-14].

<sup>252</sup> § 11 odst. 1 věta třetí HSchG zní: „Das interne Hinweisgebersystem ist in einer Weise einzurichten, die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber dazu anregt, Hinweise der internen Stelle gegenüber einer externen Stelle bevorzugt zu geben“.

normy vypustit a jestli tak „mění pravidla hry“. Dle názoru autorky je v tomto směru rakouský zákonodárce důslednější, když výslovně své adresáty nabádá k preferenci vnitřního oznamovacího systému před externími kanály. Jak již bylo zmíněno dříve, v praxi lze očekávat, že oznamovatel-fyzická osoba sice bude možná preferovat podat oznámení externím kanálem, vnitřní systém však bude spíše efektivnější, co do přijetí vhodných opatření, když se oznamované škodlivé jednání týká právě jeho. Tento případ lze přeneseně chápat jako užití obecného principu subsidiarity, dle které platí, že subjekt, který má k řešenému problému blíže, by měl být primárně ten, který situaci prošetří, zvolí vhodná řešení k vyřešení daného problému a až teprve, pokud takový postup nebude možný, nastoupí na scénu subjekt stojící „nad“ ním. V našem případě, pokud je EUWD výslovně preferován nejprve vnitřní oznamovací systém a až následně by se oznamovatel měl obracet na externí kanály, užití tohoto obecného principu zde lze spatřovat.

Dále se nabízí na tomto místě zmínit, že EUWD ve svém čl. 9 odst. 1 písm. f) mluví o zavedení „přiměřené lhůty pro poskytnutí zpětné vazby oznamující osobě, jež nepřesahuje tři měsíce od potvrzení o přijetí oznámení (...)“<sup>253</sup>. K otázce stanovení lhůty pro poskytnutí zpětné vazby oznamovateli se však obě srovnávané právní úpravy staví odlišně. Velmi zajímavé je tak komparovat spolu § 12 odst. 3 ZoOO a § 13 odst. 9 HSchG. Český zákon totiž v § 12 stanovuje postup příslušné osoby po podání oznámení oznamovatelem. Konkrétně pak v odkazovaném § 12 odst. 3 stanoví, že „příslušná osoba je povinna posoudit důvodnost oznámení a písemně vyrozumět oznamovatele o výsledcích posouzení do 30 dnů ode dne přijetí oznámení. V případech skutkově nebo právně složitých lze tuto lhůtu prodloužit až o 30 dnů, nejvýše však dvakrát (...)“. To znamená, že příslušné osobě je zákonem stanovena lhůta 30 dnů ode dne přijetí oznámení k tomu, aby začala jednat a oznámení prošetřila. Tak zní tedy obecné pravidlo, lhůta je 30 dnů. Pouze ve složitějších případech (což lze předpokládat bude na posouzení právě příslušné osoby a v případném sporu bude tedy tato povinna prokázat, že vyhodnocení případu jako „skutkově nebo právně složitého“ bylo přiměřené situaci) lze lhůtu prodloužit o dalších 30 dnů, maximálně dvakrát po sobě.

---

<sup>253</sup> Článek 9 odst. 1 písm. f) EUWD.

Tím je maximální lhůta 90 dnů pro posouzení důvodnosti oznámení a písemné vyrozumění oznamovatele o výsledcích posouzení. Takové pravidlo je zcela v pořádku, protože EUWD vyžaduje „přiměřenou lhůtu pro poskytnutí zpětné vazby oznamující osobě, jež nepřesahuje tři měsíce“. Z § 13 odst. 9 rakouského HSchG se však dozvídáme, že příslušná osoba má povinnost informovat oznamovatele nejpozději do tří měsíců od obdržení oznámení o tom, jaká následná opatření přijala nebo hodlá přijmout nebo poskytnout oznamovateli důvody, proč se příslušná osoba oznámením nezabývá a nepodniká tak v této souvislosti žádné kroky<sup>254</sup>.

V obou srovnávaných případech tak může být lhůta v konečném důsledku stejně dlouhá. Značná materiální odlišnost však tkví v tom, že v případě českého zákona je prodlužování lhůty podmíněno existencí skutkovou nebo právní složitostí daného případu, kterou musí příslušná osoba při prodlužování lhůty prokázat. Druhou překážkou, kterou pro českou příslušnou osobu zákonodárce připravil je povinnost oznamovatele písemně vyrozumět před uplynutím lhůty o jejím prodloužení a důvodech. Obě tyto skutečnosti tak zatěžují příslušnou osobu, což autorka vnímá jako nepřliš šťastný krok, jelikož ani EUWD ani sousední Rakousko takovou administrativní zátěž po svých adresátech nevyžaduje. Rakouská právní úprava se tak v tomto konkrétním případě jeví být k adresátům benevolentnější, což autorka považuje za krok správným směrem, protože účelem a cílem úpravy nemá být ulpívání na dodržování přílišných formalismů nebo snad přílišná administrativní zátěž příslušných osob, které navíc v případě soukromých povinných subjektů budou často vybírání z řad dosavadních zaměstnanců a nepůjde tak o specializované fyzické osoby, které by měly v rámci svých pracovních povinností na starost pouze whistleblowing. Účelem a cílem je zde motivace oznamovatele k podání oznámení o škodlivém jednání a s tím spojená ochrana takové osoby, pokud se k tomuto kroku uchýlí. K dosažení tohoto cíle by tedy postačovala i norma zakotvující pravidlo o maximální lhůtě tří měsíců pro vyřízení oznámení.

---

<sup>254</sup> Přeloženo volně a přizpůsobeno užívané terminologii českého Zákona na ochranu oznamovatelů. V originálním znění pak: „Spätestens drei Monate nach Entgegennahme eines Hinweises hat die interne Stelle der Hinweisgeberin oder dem Hinweisgeber bekanntzugeben, welche Folgemaßnahmen die interne Stelle ergriffen hat oder zu ergreifen beabsichtigt oder aus welchen Gründen die interne Stelle den Hinweis nicht weiterverfolgt.“

## 7.2 Německá republika

Podobně jako Česká republika, i Německo dopustilo porušení povinností vyplývajících z členské smlouvy s EU a byla proti němu u Soudního dvora podána Komisí žaloba.<sup>255</sup> Jako jeho nejbližší sousedé, ani Německo totiž neimplementovalo EUWD včas. K implementaci do národní úpravy zde došlo až 2. července 2023, tedy později než Rakousko, ovšem zároveň dříve než Česká republika. Místní zákon na ochranu oznamovatelů (v originálním znění *Hinweisgeberschutzgesetz*, dále jen „HinSchG“) je však již od svého zrodu vystaven rozsáhlé kritice, která vyeskalovala až na úroveň Evropské komise, když byla proti jeho znění podána stížnost<sup>256</sup>. Hlavní argument stěžovatele, kterým je německá nezisková organizace *Whistleblower-Netzwerk-e.V.* (dále jen „WBN“), je shledání rozporu znění zákona s evropskou EUWD.<sup>257</sup> Ve stížnosti je vytknuto konkrétně 12 bodů, ve kterých je stěžovatelem shledáno nedostatečné naplnění transpozičních požadavků ze strany SRN, čímž dochází k porušení práva EU. Navíc podle slov stěžovatele dochází přijetím HinSchG v aktuálním znění i k porušení čl. 11 LZPEU, a to konkrétně svoboda projevu informací. Podobně, jako tomu bylo v případě komparativní analýzy provedené s Rakouskem, i v této kapitole budou nejprve představeny podobnosti, následně odlišnosti v přístupu obou států k otázce ochraně oznamovatelů.

Oba zákony řeší otázku věcné<sup>258</sup> a osobní<sup>259</sup> působnosti obdobně. To se dá ostatně i předvídat, jelikož se v těchto případech vychází přímo ze EUWD, která tato vymezení požaduje. Na internetových stránkách mají externí subjekty povinnost podle obou zákonů poskytnout oznamovatelům informace o možnostech podání oznámení,

---

<sup>255</sup> Věc C-149/23. Žaloba podaná dne 14. března 2023 – Evropská komise v. Spolková republika Německo.

<sup>256</sup> *Stížnost Whistleblower-Netzwerk-e.V. proti Spolkové republice Německo*. Online. Dostupné zde: <https://www.whistleblower-net.de/wp-content/uploads/2023/09/Beschwerden-Europ-Kommission.pdf>. [citováno 2023-11-20].

<sup>257</sup> WHISTLEBLOWER-NETZWERK. *Beschwerde bei der Europäischen Kommission gegen Deutschland*. 2023. Online. Dostupné z: <https://www.whistleblower-net.de/online-magazin/2023/09/26/beschwerde-bei-der-europaeischen-kommission-gegen-hinweisgeberschutzgesetz/>. [citováno 2023-11-20].

<sup>258</sup> Srov. § 2 odst. 1 ZoOO a § 2 HinSchG.

<sup>259</sup> Srov. § 2 odst. 3 a 4 ZoOO a § 1 odst. 1 a 2 HinSchG.

o procesním postupu subjektu, který přijímá externí oznámení, o odvetných opatřeních a o poskytování pomoci oznamovateli<sup>260</sup>. V otázce zavedení vnitřního oznamovacího systému pro zaměstnavatele, kteří zaměstnávají nejméně 50 zaměstnanců se oba právní řády též plně shodují.<sup>261</sup> Požadavek na nestrannost příslušné osoby je patrný z obou srovnávaných zákonů.<sup>262</sup> Ani jedna ze zemí nezřídila samostatný subjekt k přijímání externích oznámení.<sup>263</sup> V Německu byl vytvořen tzv. *Externe Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz*, který je organizačně oddělenou entitou při Spolkovém úřadě spravedlnosti.<sup>264</sup> Zároveň je umožněno, aby si každá spolková země zřídila vlastní lokální *Externe Meldestelle*.<sup>265</sup>

Prvním zkoumaným rozdílem je opět přístup k transpozici čl. 7 odst. 2 EUWD. Stanovený požadavek na preferenci podávání oznámení spíše prostřednictvím interních kanálů před využíváním externích kanálů je v německé právní úpravě promítnut do § 7 HinSchG. Podobně jako dříve srovnávaná rakouská úprava i ta německá výslovně normuje, že oznamovatelé by měli upřednostnit interní oznamování v případech, kdy porušení práva lze účinně řešit interně, což je zcela v souladu se zněním EUWD.<sup>266</sup> S ustanovením § 7 odst. 1 větou 3 HinSchG se však pojí jisté nedostatky, které mimo jiné tvoří jeden ze zmiňovaných 12 bodů stížnosti, kterou proti SRN podala WBN. Ve stížnosti se tvrdí, že ustanovení § 7 odst. 1 věty 3 je nutno chápat tak, že pokud oznamovatel původně učinil interní oznámení, může podat stejné oznámení externě pouze v případě, že nedojde k nápravě interní cestou.<sup>267</sup> Toto ale neodpovídá čl. 10 EUWD, který nepodmiňuje externí oznámení tím, že by nejprve muselo být učiněno interně a škodlivé jednání nebylo touto cestou odstraněno. Německý zákonodárce se tak v tomto ustanovení odchýlil od právní úpravy EUWD.

---

<sup>260</sup> Srov. § 15 ZoOO a § 24 odst. 3 HinSchG.

<sup>261</sup> Srov. § 8 odst. 1 písm. b) ZoOO a § 12 odst. 1 a 2 HinSchG.

<sup>262</sup> Srov. § 11 odst. 1 písm. d) ZoOO a § 15 odst. 1 HinSchG.

<sup>263</sup> Srov. § 14 písm. a) ZoOO a § 19 odst. 1 HinSchG.

<sup>264</sup> § 19 odst. 1 HinSchG.

<sup>265</sup> § 20 HinSchG.

<sup>266</sup> § 7 odst. 1 věta druhá HinSchG.

<sup>267</sup> Op. cit. Stížnost Whistleblower-Netzwerk-e.V. proti Spolkové republice Německo, s. 19, bod 2.3.

Podobně, jako bylo výše zkoumáno z hlediska rakouské právní úpravy, problematika stanovení lhůty pro příslušnou osobu, aby se oznámením zabývala a sdělila oznamovateli výsledky šetření, je řešena i v německém zákoně. I zde lze nalézt oporu pro šikovnější stanovení lhůty, než je tomu v případě českého ZoOO. Opět se zde vychází z čl. 9 odst. 1 písm. f) EUWD. V § 17 odst. 2 německého HinSchG je stanoveno, že „příslušná osoba poskytne oznamovateli zpětnou vazbu do tří měsíců od potvrzení přijetí oznámení, a pokud přijetí nebylo potvrzeno, nejpozději do tří měsíců a sedmi dnů od přijetí oznámení“.<sup>268</sup> Zde tedy vidíme druhý příklad toho, jak lze ke EUWD stanovené lhůtě v případě transpozice přistoupit a vypadá to, že Německo i Rakousko volí stejnou logiku. Jelikož se zde jedná o stejný postup jako v případě rakouské úpravy, ponechává autorka na tomto místě odkaz na předchozí kapitolu, kde se důvody kritiky stanovené lhůty v českém ZoOO zabývá podrobněji.

Zvláštností německé úpravy ochrany oznamovatelů je pak problematika anonymního oznamování. Norma obsažená ve EUWD v čl. 6 ponechává členským státům pravomoc se rozhodnout, zda mají právní subjekty a příslušné orgány povinnost přijímat anonymní oznámení o porušení a související následná opatření či nikoli. V transponovaném § 27 odst. 1 věta třetí HinSchG je stanoveno, že externí oznamovací kanály přijímají i anonymní oznámení. Na druhé straně v následující větě čtvrté stejného ustanovení píše německý zákonodárce, že však nestanovuje externím povinným subjektům povinnost, aby kanály pro oznamování koncipovaly tak, aby umožňovaly zároveň podávání (přijímání) anonymních oznámení. Tato norma je poměrně zajímavá v komparaci s českou právní úpravou, která se ve svém textu o anonymním oznamování nikterak nezmiňuje. Častá kritika, které právě ZoOO čelí je právě absentující povinnost povinných subjektů přijímat anonymní oznámení. Tomu se samozřejmě dá v mnoha směrech rozumět, protože minimálně dohledat daného oznamovatele a dále s ním věc řešit, je v případě anonymního oznámení nemožné. Z toho pak plyne poměrně pochopitelný argument,

---

<sup>268</sup> § 17 odst. 2 HinSchG, v originálním znění: „Die interne Meldestelle gibt der hinweisgebenden Person innerhalb von drei Monaten nach der Bestätigung des Eingangs der Meldung oder, wenn der Eingang nicht bestätigt wurde, spätestens drei Monate und sieben Tage nach Eingang der Meldung eine Rückmeldung.“

že v takovém případě by šlo o blanketní normu, jelikož její vynucení by nebylo možné zajistit. ZoOO nebrání organizacím anonymní oznámení přijímat, pokud se tak dobrovolně rozhodnou, nemají však zákonnou povinnost tak učinit. Naopak v německé právní úpravě tedy vidíme jistý posun v chápání relevance anonymních oznámení. Povinné subjekty jsou německým zákonodárcem vedeny cestou přijímání anonymních oznámení a zřejmě se zde tak vychází z logiky, že i přesto, že zde existuje riziko zneužití anonymních oznámení, i kdyby ve změní irelevantních oznámení padlo jedno relevantní, danému povinnému subjektu se vyplatí tento systém zavést.<sup>269</sup>

### 7.3 Slovenská republika

Ač by bylo možné se domnívat, že se v kontextu dřívější koexistence ve sdíleném československém státě bude Slovensko ve zkoumané oblasti ubírat podobným směrem jako Česká republika, v mnoha ohledech tomu tak vůbec není. Výsledky provedené komparativní analýzy ukazují, že zrovna Slovenskem by se v mnohém mohla Česká republika ve své budoucí právní praxi při ochraně oznamovatelů inspirovat.

Na začátek je vhodné zmínit, že prvním hlavním a markantním rozdílem je, že Slovensko zákon o ochraně oznamovatelů již v minulosti přijatý mělo. Zatímco pro Českou republiku se jedná na zákonné úrovni o zcela novou oblast zájmu, Slovensko již od roku 2019 účinný zákon o ochraně oznamovatelů (zákon č. 54/2019 Z., o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dále jen „SloZoOO“) zažilo. Slovensko však zákon chránící oznamovatele zná již delší dobu, konkrétně se jejich první zákon datuje do roku 2014, tedy ještě do doby před účinností EUWD. Z toho důvodu bylo nutné přijmout nový zákon, který bude reflektovat požadavky aktuální unijní úpravy.

Vymezení osobní<sup>270</sup> působnosti oba zákony sdílejí. Na druhé straně však, ač český zákonodárce přímo vyjmenovává oblasti, které spadají do věcné působnosti zákona,

---

<sup>269</sup> Podobný názor viz NULÍČEK, M. Zákon o ochraně oznamovatelů v praxi. *Právo*. 2023. Online. Dostupné z: <https://www.wolterskluwer.com/cs-cz/expert-insights/zakon-o-ochrane-oznamovatelu-v-praxi>. [citováno 2023-11-20].

<sup>270</sup> § 2 odst. 3 a 4 ZoOO a § 2 písm. a) a b) SloZoOO.

SloZo00 takový výčet neposkytuje. Zřízený Úrad má povinnost na svých internetových stránkách zveřejňovat informace týkající se oznamování, dále zveřejňovat odborné články a poskytovat informace o možnostech ochrany.<sup>271</sup> Obdobné povinnosti stanovuje ministerstvu i český zákonodárce.<sup>272</sup> V obou případech také platí povinnost zavést vnitřní oznamovací systém pro zaměstnavatele s nejméně 50 zaměstnanci.<sup>273</sup> Slovensku však stejně jako České republice chybí výslovná preference interního oznamování před externím, čímž nedochází ke správnému naplnění čl. 7 odst. 2 EUWD. Podstatným rozdílem mezi českým a slovenským přístupem k transpozici EUWD je existence specializovaného Úradu na ochranu oznamovateľov. Takový v České republice skutečně nenajdeme, není to však žádným nevídaným úkazem, jelikož jak vyplývá z provedeného výzkumu v předchozích kapitolách, takovou cestou se nebral nikdo z našich bezprostředních sousedů kromě Slovenska. Jak již bylo zmíněno výše, na evropské půdě jsou Slovensko se svým Úradem a Nizozemsko se svým HVK opravdu ojediněli.

### **Úrad na ochranu oznamovateľov v číslech**

Úrad za dobu své působnosti na svých webových stránkách poskytuje veřejnosti kvartální přehled výsledků své činnosti – zejména pak počet oznámení za daný kvartál, počet kvalifikovaných oznámení nebo pak počet oznamovateľů, kterým byla poskytnuta ochrana. Na základě zákona č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) si autorka přímo od Úradu vyžádala dosavadní souhrn sesbíraných dat v souvislosti s činností Úradu od počátku jeho fungování do 30. listopadu 2023.

Celkový počet oznámení za rok 2021 byl 6 (z toho 1 anonymní), v roce 2022 číslo rapidně vzrostlo a oznámeních bylo celkem 39 (z toho 13 anonymních) a v roce 2023 byla tendence oznamovateľů podobná jako v předchozím roce – celkem 34 oznámení (z toho 10 anonymních). Z této statistiky je tedy překvapivé, že ač je anonymních oznámení mnoho, těch neanonymních bylo stále přibližně dvakrát

---

<sup>271</sup> § 13 odst. 7 SloZo00.

<sup>272</sup> § 15 Zo00.

<sup>273</sup> Srov. § 8 odst. 1 písm. b) Zo00 a § 10 odst. 1 SloZo00.



více, což autorka vnímá pozitivně. Je však vidět, že povolení anonymních oznámení bylo doposud pro Slovensko přínosné, jelikož oznamovatelé tuto možnost využívali.

Pro účely tohoto výzkumu si autorka vyžádala od Úradu i data týkající se oznámení, která byla podána muži a která ženami. V roce 2021 to byli 4 muži a 1 žena, v roce 2022 pak 19 mužů a 7 žen a v roce 2023 zatím 10 mužů a 14 žen, přičemž ale tato data odpovídají pouze období od 1.1. do 30.9.2023.

S ohledem na skutečnost, že Úrad v této své podobě začal svou činnost teprve v roce 2023 společně s účinností SloZo00 v novelizovaném znění, jsou doposud získaná statistická data prozatím nedostatečná pro vyvozování významnějších závěrů, poskytují nám však úvodní vhled do situace v praxi Slovenska, které k ochraně oznamovatelů přistoupilo podle mého názoru velmi zodpovědně.

Dále slovenský SloZo00 hned ve svém § 2 písm. a) bodě 3 počítá s oznamovatelem, který podává oznámení anonymně. Tento postup ze strany slovenského zákonodárce autorka osobně vítá, jelikož jak již bylo řečeno výše, anonymní oznámení by mělo představovat akceptovatelnou druhou variantu k podání oznámení osobou, u níž známe její identitu. Fakt, že se jedná o zákonem upravenou variantu, znamená, že slovenský zákonodárce v tomto případě přesněji transponuje text EUWD, ze které všechny členské státy povinně vycházejí. Na konkrétní výsledky z praxe si budeme muset ještě několik let počkat, lze se však domnívat, že oznamovatelé budou mnohem raději podávat oznámení anonymní cestou nežli svým jménem.

Zajímavým bodem k zamyšlení je pak záměr zákonodárce rozdělit obecný pojem oznámení mezi dva samostatné pojmy. Prvním je „obyčejné“ oznámení podle § 2 písm. b), které souvisí s pracovněprávním vztahem. Druhým je pak kvalifikované oznámení podle § 2 písm. c), které je způsobilé přispět (nebo již přispělo) k objasnění závažné protispolečenské činnosti (*závažnej protispoločenskej činnosti*) nebo k odhalení či usvědčení pachatele této činnosti. Touto závažnou protispolečenskou činností se pak rozumí vyjmenované trestné činy či správní delikty, konkrétně pak např. krádež, zpronevěra, podvod a další.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> § 2 písm. d) SloZo00.

Za kvalifikované oznámení může oznamovateli příslušet peněžní odměna.<sup>275</sup> O poskytnutí ochrany zde rozhoduje specializovaný Úrad, který je zákonem zřízen. Poskytnutí odměny je tedy na uvážení Úradu, není automatické. Zároveň musí být o odměnu ze strany oznamovatele zažádáno.<sup>276</sup> Výše odměny pak odpovídá až padesátinásobku minimální mzdy pouze pokud byla v trestním řízení podána obžaloba či uzavřena dohoda o vině a trestu (*dohoda o uznání viny a prijatí trestu*), byl schválen smír a tím pádem bylo trestní stíhání zastaveno nebo bylo trestní stíhání podmíněčně zastaveno.<sup>277</sup> V případě správního řízení je výše odměny až padesátinásobkem minimální mzdy, pokud rozhodnutí o spáchání správního deliktu nabylo právní moci.<sup>278</sup> Při svém správním uvážení pak Úrad zvažuje například míru zásluh oznamovatele na objasnění závažné protispolečenské činnosti nebo třeba případný ušlý výdělek oznamovatele.<sup>279</sup>

Z autorčina pohledu vnáší do celé problematiky zakotvení možnosti peněžní odměny za podané oznámení velmi užitečný motivační prvek pro oznamovatele. Zákonný „slib“ poskytnutí ochrany před odvetným opatřením je samozřejmě tím nejdůležitějším prvkem, který zákonodárce oznamovateli může poskytnout, jedná se však o nutný minimální standard, bez kterého by existence zákona ani neměla smysl. Peněžní odměna, která může být oznamovateli za jím podané oznámení (dle slovenské právní úpravy kvalifikované oznámení) přiznána, však představuje prvek motivace, který je způsobilý přinést kýžené výsledky. Zároveň, v případě, že se díky podanému oznámení podaří odhalit například závažný čin podvodu či zpronevěry, kde se bude jednat o milionové transakce, je skutečně nasnadě vyvozovat závěr, že je obecně ve veřejném zájmu, aby takový trestný čin byl odhalen a jeho pachatel potrestán. To by se však nestalo, kdyby k oznámení nedošlo. V takovém případě tak lze spatřovat, že oznamovatel skutečně hraje v tomto případě zcela klíčovou roli. Aby bylo možno s oznamovateli počítat, je nutné je k podání oznámení motivovat. Myslitelných cest, které jsou s to takový výsledek přinést,

---

<sup>275</sup> § 9 odst. 1 SloZo00.

<sup>276</sup> § 9 odst. 3 SloZo00.

<sup>277</sup> § 9 odst. 1 písm. a) SloZo00.

<sup>278</sup> § 9 odst. 1 písm. b) SloZo00.

<sup>279</sup> § 9 odst. 5 SloZo00.

je pak mnoho, peněžní odměna je pouze jednou z nich. Autorka se však domnívá, že tato cesta bude jednou z těch nejefektivnějších. Tento záměr slovenského zákonodárce tak autorka vřele vítá a je toho názoru, že naplňuje zamýšlený smysl a účel celé problematiky oznamování škodlivého jednání.

V oblasti odvetných opatření je velmi zajímavé podívat se blíže na § 12 SloZo00. Ten totiž vypočítává případy, kdy dojde k učinění pracovněprávního jednání (*pracovnoprávneho úkonu*), které souvisí s jeho oznámením a se kterým oznamovatel zároveň nesouhlasí.<sup>280</sup> Oznamovatel má v takovém případě možnost podat Úřadu žádost o pozastavení účinnosti tohoto pracovněprávního jednání, a to do 15 dnů ode dne, kdy se o tomto jednání dozvěděl. Následně je na zaměstnavateli, aby Úřadu prokázal, že takové pracovněprávní jednání nemá příčinnou souvislost s oznamovatelovým oznámením. Zde tedy pozorujeme opět uplatnění prvku obráceného důkazního břemene, v tomto případě k jeho uplatnění však nepotřebujeme dojít až do stádia soudního sporu, jak je tomu ve srovnávaných právních úpravách, nýbrž zaměstnavatel je povinen dokazovat neexistenci příčinné souvislosti již ve správním řízení před Úřadem. Pokud oznamovatel důkazní břemeno neunes, pak dojde ze strany Úřadu k pozastavení účinnosti napadeného pracovněprávního jednání. Následně je potvrzení o pozastavení účinnosti doručeno oznamovateli a od tohoto dne běží 30denní doba trvání pozastavení účinnosti.

Lhůtu pro vyjádření k oznámení stanovuje slovenský zákonodárce zaměstnavateli v rámci vnitřního oznamovacího systému v § 10 odst. 8, který stanoví, že „zaměstnavatel je povinen oznámení prověřit a oznámit oznamovateli výsledek prověření oznámení a případná opatření přijatá na základě prověření oznámení do 90 dnů od potvrzení přijetí oznámení (...)“. I v případě Slovenska je tak lhůta stanovena souladně s požadavkem EUWD.

---

<sup>280</sup> § 12 odst. 1 SloZo00.

## Závěr

Tato práce se zabývala otázkou ochrany oznamovatelů, která je v rámci Evropy řešena na několika úrovních. Hlavní důraz byl kladen na přístup EU, stejně tak jako na přístup ESLP, a nakonec i konkrétních vybraných členských států EU včetně České republiky. Jedná se o téma živé a do budoucna se rozvíjející, se kterým je zároveň již krátce po jeho představení české právní scéně spojen značný počet otázek. Z provedené analýzy vyplývá, že oznamování škodlivého jednání za použití oznamovacích systémů je hlavním zdrojem, na základě kterého se kompetentní orgány dozvídají o existenci protiprávního jednání. Cílem právní ochrany je zde především prevence a také odhalování protiprávního jednání. Samozřejmě je však potřeba poskytnout dostatečnou ochranu osobám, které oznamování příslušným subjektům podávají. V této diplomové práci si autorka stanovila v úvodu výzkumné otázky, na něž nyní poskytne shrnující odpovědi, které vyplývají z provedeného výzkumu dané problematiky.

První otázka zněla: Jaké právní nástroje ochrany oznamovatelů EUWD nabízí? V této práci autorka za pomoci analýzy EUWD identifikovala celkem pět hlavních právních nástrojů ochrany, kterou whistlebloweri mohou na unijní úrovni požadovat a očekávat. Patří sem v první řadě vymezení věcné působnosti EUWD. Oznamování škodlivého jednání tak Unie očekává ve vybraných oblastech.

Druhým identifikovaným nástrojem je požadavek na zavedení účinných, důvěrných a bezpečných kanálů pro oznamování. EUWD pracuje s pojmy interní a externí oznámení, přičemž vedle nich pamatuje také na možnost poskytnutí získané informace veřejnosti (tzv. zveřejnění). Zároveň jsou členské státy při transpozici EUWD do svých národních právních řádů nabádány, aby vybízely spíše k užívání interních oznamovacích kanálů před externími. Splnění povinnosti zavést interní oznamovací kanály pak EUWD požaduje po právních subjektech soukromého i veřejného sektoru, pro soukromý sektor navíc stanovuje tuto povinnost pro zaměstnavatele

s 50 či více zaměstnanci.<sup>281</sup> EUWD dále požaduje, aby kanály byly navrženy tak, že zajistí ochranu utajení totožnosti oznamovatele a veškerých třetích osob zmíněných v oznámení. Zároveň je zamezen přístup neoprávněných osob k oznámení.<sup>282</sup> V případech, kdy však interní ani externí způsob oznámení nepovede k přijetí žádného vhodného opatření nebo jde o situaci, kdy oznamované škodlivé jednání může představovat bezprostřední či zjevné ohrožení veřejného zájmu, pak je oznamovateli umožněno informace zveřejnit.<sup>283</sup>

Dále lze mezi unijní právní nástroje týkající se této problematiky řadit ochranu před odvetnými opatřeními. K tomuto nástroji se pojí i povinnost přijmout opatření, která ochranu zajistí. Oznamovateli náleží tato ochrana, pokud mezi oznámením a odvetným opatřením existuje úzká souvislost.

Přijímání opatření v návaznosti na podaná oznámení s řádnou péčí je čtvrtým nástrojem ochrany oznamovatelů, který EUWD nabízí. Tato opatření zahrnují hlavně povinnost přijímacího subjektu poskytnout v přiměřené lhůtě oznamujícím osobám zpětnou vazbu na obdržené oznámení. Pod tím si lze představit příkladem zejména poskytnutí finálních výsledků šetření.

Pátým nástrojem je zajištění důvěrnosti přijímaných a zpracovávaných informací v souvislosti s oznamováním. V této souvislosti je třeba klást zvláštní důraz na zajištění ochrany osobních údajů, a to již *ex ante* tak, aby oznamovatel nemohl být vystaven odvetnému opatření za podání svého oznámení. Mimo jiné je třeba zajistit náležité vedení a uchovávání záznamů o všech podaných oznámeních.

Nakonec EUWD identifikuje prostředky nápravy a náhrady škody při odvetném opatření. Spadá sem samozřejmě užití práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, stejně tak, jako presumpce nevinoty a právo na obhajobu, včetně práva být vyslechnut a právo na přístup ke spisu. Je zde pamatováno na možnost podání žaloby

---

<sup>281</sup> Čl. 8 odst. 1 a 3 EUWD.

<sup>282</sup> Článek 9 odst. 1 a) a čl. 12 odst. 1 a) EUWD.

<sup>283</sup> Článek 15 EUWD.

proti tomu, kdo použil odvetné opatření proti oznamovateli, stejně tak, jako je zaručeno odškodnění materiální škody i nemateriální újmy.

Stanovené unijní právní nástroje jsou dle autorčina soudu dostačující k tomu, aby whistleblowerům zajistily řádnou ochranu v procesu oznamování. Problém však autorka spatřuje v tom, že se členské státy k implementaci těchto nástrojů staví rozdílně, čímž nedochází k efektivnímu zajištění společné úrovně ochrany. Do budoucna tak bude velmi pravděpodobně zapotřebí, aby EU k zajištění ochrany oznamovatelů zvolila jiný postup než doposud formou EUWD.

Druhá část práce hledala odpovědi na zbylé výzkumné otázky, které spolu souvisejí. Tyto znějí: Jak se český zákonodárce vypořádal s přijímáním whistleblowingového zákona? Jeví se ochrana oznamovatelů podle českého zákona jako dostatečná? Z provedeného výzkumu obsaženého ve výše uvedených kapitolách této diplomové práce vyplývá, že ač je o ochraně oznamovatelů v roce 2023 již účinný, nelze transpozici EUWD vnímat jako ukončený proces. Pro tento závěr hovoří hned několik argumentů. Zaprvé, Česká republika je Komisí žalována u SDEU pro porušení Smlouvy, jak stanoví čl. 258 SFEU. V budoucnosti tedy lze očekávat zprávy o dalším postupu v tomto řízení. České republice v této souvislosti hrozí za pozdní transpozici EUWD pokuta, kterou jí bude případně ukládat SDEU. Zadruhé, na několika místech přijatého ZoOO se objevují prvky gold-platingu ze strany českého zákonodárce, které budou potenciálně muset projít novelizací. Za zejména palčivou problematiku zde autorka pokládá ukládání sankcí přímo příslušné osobě. V roli takové příslušné osoby totiž minimálně v soukromém sektoru budou vystupovat pověřeni zaměstnanci HR či Compliance, kteří mají mimo to na starosti i další agendu, za kterou musejí nést odpovědnost. Pokud tedy takovou osobu český zákonodárce staví do role, ve které je osobně odpovědná, jsou na ni kladeny vyšší nároky, než které by postačovaly k naplnění účelu a smyslu unijní právní úpravy ochrany oznamovatelů. Jevilo by se tak vhodnějším, aby sankce byly ukládány přímo právnícké osobě, nikoliv příslušné (fyzické) osobě. Zatřetí, není vhodné, že český zákonodárce netransponoval EUWD zcela přesně, když mezi interním a externím oznamováním nevymezil, který způsob by měl být oznamovateli volen primárně

a který až sekundárně. EUWD jasně požaduje na několika místech svého normativního textu, aby členské státy vybízely k preferenci interního oznamování před externím tam, kde lze porušení účinně řešit interně a pokud se oznamující osoba domnívá, že nehrozí odvetná opatření. Český Zákon ZoOO toto však nereflektuje. Do budoucna může být tento aspekt problémem, jelikož si lze velmi snadno představit, že oznamovatelé nebudou ochotni vystavovat své za dlouhá léta u zaměstnavatele vybudované jméno tomu, že bude potenciálně vystaveno odvetnému opatření. Raději tak budou volit cestu externího oznámení, pokud se vůbec rozhodnou oznámení podat, což bude jednak zbytečně administrativně zatěžující pro MinSprav a jednak nemusí být řešení podaného oznámení dostatečně efektivní. Oznámení ohledně škodlivého jednání u konkrétního zaměstnavatele v soukromém sektoru totiž bude neefektivnější s to vyřešit právě tento konkrétní zaměstnavatel v soukromém sektoru, nikoliv subjekt, který je prostředí, ve kterém k škodlivému jednání došlo, vzdálený.

Významnou část této diplomové práce tvořila komparativní analýza provedená s vybranými sousedními členskými státy EU. Hlavní zjištění z provedené komparace jsou pak následující.

Uníí představené právní nástroje pro zajištění ochrany oznamovatelů jsou všemi zkoumanými státy národním právním předpisem zajištěny, protože k transpozici příslušné právní normy došlo u všech čtyř aktérů. Identifikované právní nástroje se v právních rádech srovnávaných států promítají, nicméně je třeba upozornit na nedostatky, které z analýzy vyplynuly pro Českou republiku.

Oproti všem sousedním státům Česká republika zákonem neupravila preferenci interního oznamování před externím a ze zákonného rámce též vyřadila problematiku anonymního oznamování. Slovensko či Německo naopak anonymní oznamování povolují. Dále Česká republika nešikovně transponovala ustanovení EUWD o příslušných lhůtách pro vyjádření se k oznámení, čímž se oproti všem třem komparovaným státům vydala jiným směrem. Autorka to opět vnímá jako jeden z nedostatků, protože zvolená zákonná úprava v tomto bodě nepřináší žádnou výhodu oproti přesné transpozici EUWD, jakou zvolily ostatní státy. Možná právě naopak

přináší v praxi potenciální nevýhody. V případě problematiky určení orgánu pro přijímání externích oznámení jsou státy s Českou republikou spíše za jedno, když žádný z nich kromě Slovenska nezřizuje specializovaný úřad pro whistleblowing. Je otázkou, jestli bude do budoucna tento aspekt hrát roli nebo bude zanedbatelný, prozatím se nicméně zřízení specializovaného úřadu jeví vhodnějším. Nutno však podotknout, že nezřízení takového úřadu není v rozporu s EUWD.

V ostatních bodech se Česká republika ve svém přístupu k zajištění transpozice evropských pravidel ochrany oznamovatelů s komparovanými státy shoduje. Z provedené komparativní analýzy nakonec vyplývá, že Slovensko si s otázkou whistleblowingu poradilo ze všech čtyř zemí nejzdárněji, navíc se některými ustanoveními (například poskytováním motivační finanční odměny za podané oznámení) silně inspiruje v západních zemích, které s ochranou oznamovatelů mají o několik desetiletí bohatší zkušenost než státy Unie.

Provedení EUWD do rakouské, německé i slovenské právní úpravy však autorka rozhodně považuje za výrazně zdařilejší dílo než ZoOO. Co působí skutečně palčivý problém pro českou právní scénu je skutečnost, že zákon sice přetavil nutné povinnosti vyžadované evropským zákonodárcem do formy právního předpisu, ochranu dotčených osob však prozatím zajistit v praxi nedokázal, čímž nesplnil svou povinnost vůči svým občanům-oznamovatelům, které tak nedokázal dostatečně ochránit. Tento závěr je vyvozován ze zkoumaných událostí na ministerstvu spravedlnosti a ministerstvu dopravy, kdy oba oznamovatelé, ač chráněni zákonem (a v druhém případě v době řešení případu ze strany přímého použití EUWD) byli i přes stipulovanou ochranu vystaveni odvetnému opatření a oba přišli o svou pracovní pozici v souvislosti s tím, že upozornili na škodlivé jednání. Tato situace je absolutně nepřijatelná, jelikož právě zaručení ochrany oznamovatele před odvetným opatřením je přeci tím hlavním cílem, který má ZoOO zajistit. Pokud k tomu ve dvou případech nedošlo, pak lze předvídat, že k tomu nedojde ani v jiných budoucích případech, když pro ně bude platit zákonná úprava ve stejném znění, jako doposud. Zároveň mají samozřejmě oba případy potenciálně silně odstrašující efekt na budoucí oznamovatele, protože jak můžeme od dalších



oznamovatelů očekávat, že oznámení podají, pokud je nedokážeme před represí dostatečně ochránit. Materiálně tak nedošlo k zaručení efektivní ochrany osobám, které se dobrovolně vystaví případné odvetě za to, že učiní odvážný krok a vystoupí s oznámením škodlivého jednání na světlo. Je tedy samozřejmě podnětem k zamyšlení, zda aktuální znění ZoOO není spíše produktem nátlakové situace, kterou Komise vyvolala tím, že na Českou republiku podala žalobu o nesplnění povinnosti k Soudnímu dvoru.

Co bude navíc v České republice v souvislosti s dalším zajišťováním efektivního prosazování whistleblowingu v blízké budoucnosti výrazným limitem, je stále ještě existující negativní názor na „donašeče“ či „udavače“, jak veřejně často zaznívá. Česká republika má v této oblasti bohužel velmi specifické postavení. Důležitým předpokladem účinné ochrany oznamovatelů tak bude jistě náležitá osvěta společnosti, která bude mít za cíl, aby vnímání oznamovatelů v českém prostředí bylo přívětivější, stejně tak, jako brzká novelizace ZoOO, která je nezbytná, protože ochrana podle zákona se aktuálně nejeví jako dostatečná.

Výzkum prováděný v rámci této diplomové práce byl ve výsledku úspěšný, protože na výzkumné otázky stanovené v úvodu bylo možné nalézt odpovědi. V dané oblasti bude možné (a jistě i vhodné) se věnovat dalšímu zkoumání, protože téma whistleblowingu se bude nejen v České republice, ale i v EU teprve v praxi vyvíjet. Je nicméně potřeba počkat zejména na judikaturu soudů a ideálně i Soudního dvora, aby bylo možné v následujících letech zhodnotit, do jaké míry se ochrana oznamovatelů v českém právním prostředí zlepšila či nezlepšila.

## Seznam použitých zdrojů

### Seznam použité literatury

BOEHME, Gerry. Edward Snowden: heroic whistleblower or traitorous spy? New York: Cavendish Square, 2018. ISBN 1-5026-2559-8.

CAKIRPALOGLU, Panajotis, CAKIRPALOGLU Simona, ŠMAHAJ Jan a ZIELINA Martin. Šikana na pracovišti v České republice: teorie, výzkum a praxe. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2016. ISBN 978-80-244-5080-3.

HINDLS, Richard, HRONOVÁ Stanislava a HOLMAN Robert. Ekonomický slovník. Beckovy odborné slovníky. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 276. ISBN: 80-7179-819-3.

HROCH, Miroslav. Hledání souvislostí: eseje z komparativních dějin Evropy. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2022. ISBN 978-80-246-5150-7.

CHROMÝ, Jakub. Násilí na pracovišti: charakteristika, rizikové faktory, specifické formy a právní souvislosti. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-552-8.

KOHN, Stephen Martin. The Whistleblower's Handbook: A Step-by-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself. Guilford: Lyons Press, 2011. ISBN 978-0-7627-6373-3.

KRÁL, Richard. Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-282-3.

OBERMAYER, Bastian a OBERMAIER, Frederik. Panama Papers: historie odhalení celosvětového významu. František RYČL (překladatel). Brno: Host, 2017. ISBN 978-80-7577-142-1.

PICHRT, J. (eds.) Whistleblowing. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-393-7.

PICHRT, J. MORÁVEK, J. a kol. Whistleblowing – závěry a perspektivy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, ISBN 978-80-7676-590-0.

PICHRT, Jan; MORÁVEK, Jakub (eds). Whistleblowing a (nejen) transpoziční legislativa. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7676-259-6.

ŠLOSARČÍK, Ivo. Právní rámec evropské integrace. 1. vyd. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2003. ISBN 80-903237-0-7.

THÜSING, Gregor; FORST, Gerrit; PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub. Whistleblowing - a comparative study. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2016. ISBN 978-3-319-25575-0.

WHELANOVÁ, Markéta. Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora. Správní právo – Legislativní příloha, 2011, č. 6.

## Seznam odborných a novinových článků

ABAZI, Vigilencia. The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection? Online. Industrial Law Journal. 2020, vol. 49, iss. 4. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwaa023>. [citováno 2023-11-05].

ANDREADAKIS, Stelios, KAFTERANIS, Dimitrios. Halet v Luxembourg: The Final Act of the Luxleaks Saga. Online. Oxford Business Law Blog. 2023. Dostupné z: <https://blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2023/02/halet-v-luxembourg-final-act-luxleaks-saga>. [citováno 2023-10-22].

BEŇO, Pavel. Oznamovatelé: zkušenosti z českých pracovišť. In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL - ČESKÁ REPUBLIKA. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009. Online. Dostupné z: [https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC\\_whistleblowers\\_2009\\_cz.pdf](https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf). [citováno 2023-10-12].

BOWERS, Simon. LuxLeaks whistleblower avoids jail after guilty verdict. Online. In: The Guardian. 29 June 2016, 17:27. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/29/luxleaks-pwc-antoine-deltour-avoids-jail-but-is-convicted-of-theft>. [citováno 2023-11-06].

CLARK, Louis. Whistleblowing at Work Now More Dangerous. Online. Topeka Journal, 2007. Dostupné z: <https://whistleblower.org/in-the-news/topeka-capital-journal-whistleblowing-work-now-more-dangerous/>. [citováno 2023-10-10].

CONSTANTINE CANNON LAW FIRM. State and Local False Claims Acts. Online. Dostupné z: <https://constantinecannon.com/practice/whistleblower/whistleblower-types/whistleblower-reward-laws/state-local-false-claims-acts/>.

[citováno 2023-09-10].

CULLEN, Holly. Julian Assange: The State of Play at the End of 2023. Online. In: Australian Institute of International Affairs. 2023. Dostupné z: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/julian-assange-the-state-of-play-at-the-end-of-2023/>. [citováno 2024-01-12].

ČEMUSOVÁ Tereza. Historická pokuta pro Česko roste o 100 tisíc každý den. Kde se zastaví, záleží na soudu, míní Smolek. 2023. In: iRozhlas.cz. Dostupné z: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pokuta-evropska-komise-neprijeti-zakona-o-ochrane-oznamovatelu-54-milionu-2306250500-tec>. [citováno 2023-12-11].

ČESKÁ JUSTICE. Přehledně: Co přináší zákon o ochraně oznamovatelů? Platit měl už dva roky. Online. 5. srpna 2023. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2023/08/prehledne-co-prinasi-zakon-o-ochrane-oznamovatelu-platit-mel-uz-dva-roky/>. [citováno 2024-01-11].

Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2013.05.003>. [citováno 2023-12-04].

DUDYCHA, Dominik. Přímý účinek zadávacích směrnic. Online. EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo. 27. 10. 2021. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/primy-ucinek-zadavacich-smernic-113689.html>.

DWORKIN, Terry Morehead, BAUCUS, Melissa S. Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes. Online. Journal of Business Ethics. 1998, vol. 17, iss. 12, s. 1282. Dostupné z: <https://doi.org/10.1023/A:1005916210589>. [citováno 2023-12-05].

HARDING, Luke. What are the Panama Papers? A guide to history's biggest data leak. Online. In: The Guardian. 5 April 2016, 11:42. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/news/2016/apr/03/what-you-need-to-know-about-the-panama-papers>. [citováno 2023-11-06].

HUSTINX, Peter. EU Data Protection Law: The Review of Directive 95/46/EC and the Proposed General Data Protection Regulation. Online. Collected Courses of the European University Institute's Academy of European Law, 24th Session on European Union Law. 2013. Dostupné z: <https://edps.europa.eu/data-protection/our->

[work/publications/speeches-articles/eu-data-protection-law-review-directive\\_en](#).

[citováno 2024-01-10].

Julian Assange: A timeline of Wikileaks founder's case. Online. In: BBC. 19 November 2019. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-11949341>.

[citováno 2024-01-11].

MUNRO, Iain. Whistle-blowing and the politics of truth: Mobilizing 'truth games' in the WikiLeaks case. Online. Human relations. 2017, vol. 70, iss. 5, s. 519-543. ISSN 0018-7267. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/0018726716672721>. [citováno 2024-01-12].

NULÍČEK, M. Zákon o ochraně oznamovatelů v praxi. Právo. 2023. Online.

Dostupné z: <https://www.wolterskluwer.com/cs-cz/expert-insights/zakon-o-ochrane-oznamovatelu-v-praxi>. [citováno 2023-11-20].

ORR, Joseph. What Is The False Claims Act? Online. 31 October 2023.

Dostupné z: <https://kkc.com/frequently-asked-questions/what-is-the-false-claims-act/>. [citováno 2023-09-10].

PERRIGO, Billy. The Capabilities Are Still There. Why Cambridge Analytica Whistleblower Christopher Wylie Is Still Worried. Online. In: Time. 8. October 2019, 21:34. Dostupné z: <https://time.com/5695252/christopher-wylie-cambridge-analytica-book/>. [citováno 2023-11-08].

ROTONDO, Elisabetta. The legal effect of EU Regulations. Online. Computer Law & Security Review. 2013, vol. 29, iss. 4, 2013, s. 438. ISSN 0267-3649.

SCHEU, Harald Christian. Koncepční problémy spojené s provedením směrnice o ochraně oznamovatelů. Online. Časopis výzkumu a aplikací v profesionální bezpečnosti. 2023, roč. 16, č. 1-2. Dostupný z: <https://www.bozpinfo.cz/josra/koncepcni-problemy-spojene-s-provedenim-smernice-o-ochrane-oznamovatelu>.

ISSN 1803-3687. [citováno 2024-01-18].

The History and Development of Qui Tam. Online. Washington University Law Review. 1972, vol. 1972, iss. 1, s. 85.

Dostupné z: [https://openscholarship.wustl.edu/law\\_lawreview/vol1972/iss1/7](https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol1972/iss1/7).

[citováno 2023-12-28].

WHISTLEBLOWER INFO. Qui Tam: A Colorful History. Online. Dostupné z: <http://www.whistleblowingprotection.org/?q=node/12>. [citováno 2023-28-12].

WORTH, Mark. Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU. Online, PDF. Transparency International. 2013, s. 7. ISBN 978-3-943497-48-9. Dostupné z: [https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2013/WhistleblowingInEurope\\_EN.pdf](https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2013/WhistleblowingInEurope_EN.pdf).

## **Seznam použitých právních předpisů**

### **Národní zákony**

Česko. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209 o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. In: Sbírka zákonů České a Slovenské Federativní republiky. 1992, částka 41, s. 1071-1087. ISSN 1211-1244.

Česko. Zákon č. 171 ze dne 2. června 2023 o ochraně oznamovatelů (zákon o ochraně oznamovatelů). In: Sbírka zákonů České republiky. 2023, částka 86. ISSN 1211-1244.

Česko. Zákon č. 262 ze dne 21. dubna 2006 zákoník práce. In: Sbírka zákonů České republiky. 2006, částka 84, s. 3146-3241. ISSN 1211-1244.

Federální zákon USA False Claims Act.

Německý zákon Hinweisgeberschutzgesetz ze dne 31.05.2023.

Rakouský zákon HinweisgeberInnenschutzgesetz ze dne 17.01.2024.

Slovenský zákon č. 307/2014 Z.z., o o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon Florida False Claims Act.

## **Evropská legislativa**

Nařízení Evropské parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek.

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

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 600/2014 ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně nařízení (EU) č. 648/2012.

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES ze dne 18. června 2009 o bezpečnosti hraček.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

## Seznam použité judikatury

Rozhodnutí ve věci Green v Group Ltd and others. [2019] EWHC 954 (Ch).

Rozsudek druhé sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. února 2021 ve věci č. 23922/19 Gawlik proti Lichtenštejnsku.

Rozsudek Okresního soudu v Toruni ze dne 12. července 2023, IV P 171/22.

Rozsudek první sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. září 2010 ve věci č. 28369/07 Balenović proti Chorvatsku.

Rozsudek třetí sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. května 2021 ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku.

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

Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 1999 ve věci č. 29183/95 Fressoz a Roire proti Francii.

Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. února 2023 ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku.

Rozsudek ze dne 11. srpna 1995, Komise proti Německu, C-433/93, EU:C:1995:263.

Rozsudek ze dne 11. září 2003, Komise proti Itálii, C-22/02, EU:C:2003:456.

Rozsudek ze dne 14. července 1994, Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, bod 20.

Rozsudek ze dne 26. února 1976, Komise proti Itálii, C-52/75, EU:C:1976:29.

Rozsudek ze dne 26. února 1986, Marshall, C-152/84, EU:C:1986:84.

Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn, C-41/74, EU:C:1974:133.

Rozsudek ze dne 5. dubna 1979, Ratti, C-148/78, EU:C:1979:110.

Rozsudek ze dne 6. října 1970, Grad, C-9/70, EU:C:1970:78.

## Seznam příspěvků na webových stránkách

AMNESTY INTERNATIONAL. Vydání Assange může být vážnou hrozbou pro svobodu tisku kdekoliv na světě. Online. 25. 4. 2022. Dostupné z:

<https://www.amnesty.cz/zprava/5371/vydani-assange-muze-byt-vaznou-hrozbou-pro-svobodu-tisku-kdekoliv-na-svete>. [citováno 2024-01-12].



Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Online. Dostupné z: [http://eslp.justice.cz/justice/judikatura\\_eslp.nsf/b93e334cf7328a24c12578190075954a/2c4a711589f9eac0c1258a0700504bf7?OpenDocument&Highlight=0](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/b93e334cf7328a24c12578190075954a/2c4a711589f9eac0c1258a0700504bf7?OpenDocument&Highlight=0).

[citováno 2023-12-11].

COLUMBIA UNIVERSITY. The Case of LuxLeaks. Online. Global Freedom of Expression. Dostupné z: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/the-case-of-luxleaks/>. [citováno 2023-11-06].

DEL MONTE. Micaela. Protecting whistle-blowers in the EU. Online, Briefing. Evropská unie, 2023, s. 2. Dostupné z:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747103/EPRS\\_BRI\(2023\)747103\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747103/EPRS_BRI(2023)747103_EN.pdf). [citováno 2024-01-02].

EVROPSKÁ KOMISE, Whistleblower protection: Commission sets new, EU-wide rules. Brusel, 2018. Online. Dostupné z:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_3441](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3441).

[citováno 2023-11-08].

EVROPSKÁ KOMISE. Explanatory memorandum. Online. COM(2018) 218 final. Brusel, 2018, bod 1. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0218&rid=9>. [citováno 2024-01-12].

EVROPSKÁ KOMISE. Questions and Answers – Data protection reform. Online.

In: European Commission. Brusel, 2015. Dostupné z:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_6385](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_6385). [citováno 2024-01-12].

EVROPSKÁ KOMISE. The European Commission decides to refer 8 Member States to the Court of Justice of the European Union over the protection of whistleblowers. Brusel, 2023. Online. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_703](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_703). [citováno 2023-12-04].

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA. ESLP v 50 otázkách. Online. Štrasburk:

European Court of Human Rights, 2021. Dostupné z: [https://](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/50questions_CES)

[www.echr.coe.int/documents/d/echr/50questions\\_CES](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/50questions_CES). [citováno 2023-12-20].

Extrakt z Journals of the Continental Congress 1774 – 1789. Volume XI. 1778.  
Dostupné z: <https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2018/08/continental-congress-journal-july-1778.pdf>. [citováno 2023-09-10].

LOZANO, Ethan, JOYCE, Alan, SCHIEMANN, Robert, TING, Adam a YAHYAVI, Dominique.  
WikiLeaks & Whistleblowing. Digital Information leakage and its impact on society.  
Online. Stanford University. Dostupné z: <https://cs.stanford.edu/people/eroberts/cs201/projects/2010-11/WikiLeaks/background.html>.  
[citováno 2024-01-11].

The History of Whistleblower Legislation in the European Union. Online. 2023.  
TRANSPARENCY INTERNATIONAL. How well do EU countries protect  
whistleblowers? Assessing the transposition of the EU Whistleblower Protection  
Directive. Online. Dostupné z:

[https://images.transparencycdn.org/images/2023/How-well-do-EU-countries-protect-whistleblowers\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2023/How-well-do-EU-countries-protect-whistleblowers_EN.pdf). [citováno 2024-01-14].

Webové stránky Canada Revenue Agency. Dostupné z:  
<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs/about-canada-revenue-agency-cra/compliance/report-offshore-tax-cheating-how-reward.html>. [citováno  
2023-12-28].

Webové stránky EU Whistleblowing monitor.  
Dostupné z: <https://www.whistleblowingmonitor.eu>. [citováno 2023-12-20].

Webové stránky Evropské komise. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_19\\_6782](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_19_6782). [citováno 2023-10-12].

Webové stránky National Whistleblower Center.  
Dostupné z: <https://www.whistleblowers.org/enact-a-national-whistleblower-day/>  
[citováno 2023-09-10].

Webové stránky nizozemského Huis voor Klokkeluiders.  
Dostupné z: <https://www.huisvoorklokkeluiders.nl/english>. [citováno 2023-12-11].

Webové stránky U.S. Office of Special Counsel.  
Dostupné z: <https://osc.gov/News/Pages/21-14-Special-Counsel-Kerner-Statement-on-National-Whistleblower-Appreciation-Day.aspx>. [citováno 2023-10-12].

YOUNGER, N. The case of Edward Snowden. Online. National Whistleblower Center. 2020.

## **Ostatní**

Doporučení CM/Rec(2014)7 přijaté Výborem ministrů Rady Evropy ze dne 30. dubna 2014 o ochraně oznamovatelů.

Stížnost Whistleblower-Netzwerk-e.V. proti Spolkové republice Německo. Online.

Věc 1:23-cv-06395-VSB-GS. Žaloba podaná dne 22. srpna 2023 – John Doe v. Spolková republika Německo a další.

Věc C-149/23. Žaloba podaná dne 14. března 2023 – Evropská komise v. Spolková republika Německo.

Věc C-152/23. Žaloba podaná dne 13. března 2023 – Evropská komise v. Česká republika.

WHISTLEBLOWER-NETZWERK. Beschwerde bei der Europäischen Kommission gegen Deutschland. 2023. Online.

## Seznam zkratek

<b>EK</b> nebo <b>Komise</b>	Evropská komise
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>EU</b> nebo <b>Unie</b>	Evropská unie
<b>EUWD</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie
<b>FCA</b>	The False Claims Act, 31 U.S. C. § 3729, <i>et seq.</i>
<b>GDPR</b>	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES
<b>Halet I</b>	Rozsudek třetí sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. května 2021 ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku.
<b>Halet II</b>	Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. února 2023 ve věci č. 21884/18 Halet proti Lucembursku.
<b>HVK</b>	Huis voor Klokkenluiders
<b>LZPEU</b>	Listina základních práv EU
<b>MiFID II</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU

<b>MiFIR</b>	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 600/2014 ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně nařízení (EU) č. 648/2012.
<b>MinSprav</b>	Ministerstvo spravedlnosti
<b>Rada</b>	Rada Evropské unie
<b>SDEU</b> nebo <b>Soudní dvůr</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie
<b>SloZoOO</b>	zákon č. 54/2019 Z., o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov
<b>Úmluva</b>	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
<b>Úrad</b>	Úrad na ochranu oznamovateľov
<b>WBN</b>	Whistleblower-Netzwerk-e.V.
<b>ZoOO</b>	Zákon č. 171/2023, o ochraně oznamovatelů
<b>ZP</b>	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

# **Unijní právní nástroje na ochranu oznamovatelů**

## **Abstrakt**

Diplomová práce se zabývá problematikou ochrany oznamovatelů v rámci Evropské unie, se zvláštním důrazem na pohled Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. V kontextu dané problematiky provádí práce též analýzu přístupu Evropského soudu pro lidská práva, který se k ochraně oznamovatelů v minulosti prostřednictvím své judikatury mnohokrát vyjadřoval. Ten na danou problematiku pohlíží z pohledu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pro hledání odpovědí na otázky efektivního poskytování právní ochrany oznamovatelů jsou však jeho rozhodnutí relevantním zdrojem informací.

V dalším diplomová práce analyzuje provedenou transpozici směrnice do českého právního řádu zákonem č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů. K vyvození závěrů o souladnosti transponované právní úpravy České republiky s unijní úpravou byla provedena komparativní analýza s rakouským, německým a slovenským právním řádem. Provedená analýza odhaluje dílčí rozdíly v přístupu k transpozici a implementaci mezi těmito členskými státy Evropské unie. Cílem práce je pak přinést objektivní pohled na efektivitu právních nástrojů zvolených k zajištění ochrany oznamovatelů v kontextu právních řádů Evropské unie a zároveň vyhodnotit, do jaké míry byly unijní požadavky úspěšně promítnuty v českém právním prostředí.

Práce čerpala především z národních právních úprav ochrany oznamovatelů ve spojení s úplným zněním evropské směrnice. Za zdroj dále posloužila doposud dostupná odborná literatura a rozhodovací praxe soudů, v kontextu aktuálnosti tématu jsou však tyto naposled jmenované zdroje pouze podpůrné, jelikož je téma prozatím velmi živé. Práce je vhodným příspěvkem k aktuálně probíhající veřejné diskuzi o ochraně oznamovatelů na půdě Evropské unie. Získané poznatky mimo jiné poslouží jako základní kámen pro další výzkum v oblasti této problematiky. Diplomová práce zároveň poskytuje hlubší porozumění problematice ochrany oznamovatelů v kontextu unijního práva a nabízí hodnotné informace pro právní praxi.

## **Klíčová slova**

Whistleblowing, ochrana oznamovatelů, Evropská unie, směrnice, transpozice

## **EU legal instruments for the protection of whistleblowers**

### **Abstract**

This thesis deals with the issue of protection of whistleblowers within the European Union, with a particular emphasis on the view of Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. In the context of the issue, the thesis also analyses the approach of the European Court of Human Rights, which has commented on the protection of whistleblowers many times in the past through its case law. The Court has looked at the issue from the perspective of the European Convention for the Protection of Human Rights, its decisions are nevertheless a relevant source of information for finding answers to the questions of effective provision of legal protection to whistleblowers.

The thesis further analyses the transposition of the Directive into the Czech legal system in the form of Act No. 171/2023 Coll., on the protection of whistleblowers. In order to draw conclusions about the compatibility of the transposed Czech legislation with the EU legislation, a comparative analysis with the Austrian, German and Slovak legal systems was carried out as well. The analysis reveals partial differences in the approach to transposition and implementation between these EU Member States. The aim of the thesis is to provide an objective view of the effectiveness of the legal instruments chosen to ensure the protection of whistleblowers in the context of the EU legal systems and to evaluate to what extent the EU requirements have been successfully implemented in the Czech legal environment.

The work draws primarily on national whistleblower protection legislation in conjunction with the full text of the European Directive. In addition, the literature available to date and the case law of the courts have been used as sources, however in the context of the topicality of the topic, these latter sources are only supportive, as the topic is still very much alive. The paper is a useful contribution to the current public debate on whistleblower protection in the European Union. The knowledge gained will, among other things, serve as a cornerstone for further research



on this issue. The thesis also provides a deeper understanding of whistleblower protection in the context of EU law and offers valuable information for legal practice.

**Key words**

Whistleblowing, whistleblower protection, European Union, Directive, transposition