

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Whistleblowing a ochrana oznamovatelů

Plzeň 2024

Natálie Mikolášková

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Natálie MIKOLÁŠKOVÁ**
Osobní číslo: **R19M0254P**
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**
Téma práce: **Whistleblowing a ochrana oznamovatelů**
Zadávací katedra: **Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení**

Zásady pro vypracování

- Úvod
- Institut whistleblowingu
- Ochrana oznamovatelů z pohledu judikatury ESLP
- Ochrana oznamovatelů v EU
- Ochrana oznamovatelů v ČR
- Závěr

Rozsah diplomové práce:

Rozsah grafických prací:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- viz příloha

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Eva Ambrož Benešová, Ph.D., LL.M.

Katedra pracovního práva a práva sociálního
zabezpečení

Datum zadání diplomové práce:

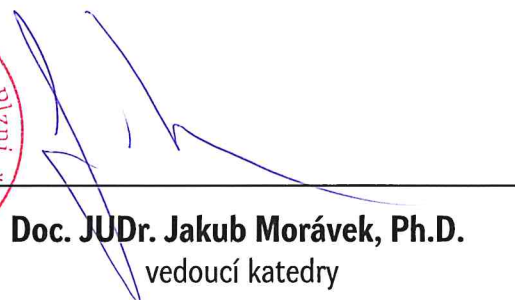
19. března 2023

Termín odevzdání diplomové práce:

31. března 2024



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.
vedoucí katedry

Prohlášení

*„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů* zpracovala samostatně s použitím literatury a odborných zdrojů, které jsou uvedeny v seznamu literatury.“*

Plzeň, březen 2024

Natálie Mikolášková

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala JUDr. Evě Ambrož Benešové, Ph.D., LL.M. za vedení mé diplomové práce. Dále bych chtěla poděkovat své rodině a blízkým za jejich podporu po celou dobu mého studia.

Obsah

Seznam zkratek.....	7
1 Úvod.....	8
2 Institut whistleblowingu.....	10
2.1 Whistleblowing z pohledu historie.....	10
2.2 Whistleblowing jako pojem.....	13
3 Ochrana oznamovatelů z pohledu judikatury ESLP	17
3.1 Guja proti Moldavsku.....	17
3.2 Kudeshkina proti Rusku	20
3.3 Heinisch proti Německu	22
3.4 Sosinowska proti Polsku	26
3.5 Rubins proti Lotyšsku	29
3.6 Halet proti Lucembursku.....	32
4 Ochrana oznamovatelů v EU	41
4.1 Exkurz do mezinárodní úpravy ochrany oznamovatelů	41
4.1.1 Úmluva OSN proti korupci	41
4.1.2 Úmluvy v rámci Skupiny států proti korupci	42
4.1.3 Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) a Doporučení CM/Rec(2014)7 42	
4.2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie	43
4.2.1 Věcná působnost.....	44
4.2.2 Osobní působnost	45
4.2.3 Definice	46
4.2.4 Podmínky ochrany.....	47
4.2.5 Interní oznamování.....	47
4.2.6 Externí oznamování.....	48
4.2.7 Zveřejňování.....	48
4.2.8 Ochranná opatření	49
4.2.9 Sankce	50
5 Ochrana oznamovatelů v ČR	51
5.1 Rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR.....	51
5.1.1 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12 51	

5.1.2	Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. prosince 2014, sp. zn. II. ÚS 1774/14.....	52
5.1.3	Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 19. listopadu 2015, sp. zn. IV. ÚS 3063/15	53
5.2	Legislativní pokusy	54
5.2.1	Vládní návrh z roku 2012.....	54
5.2.2	Návrh skupiny senátorů z roku 2013.....	55
5.2.3	Vládní návrh z roku 2016.....	56
5.2.4	Poslanecký návrh z roku 2016.....	56
5.2.5	Vládní návrh z roku 2017.....	57
5.2.6	Vládní návrh z roku 2018.....	58
5.2.7	Poslanecký návrh z roku 2020.....	59
5.2.8	Vládní návrh z roku 2020.....	61
5.3	Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů.....	62
5.3.1	Organizace zákona.....	63
5.3.2	Vybrané aspekty zákona	64
6	Závěr	68
	Seznam použité literatury	71
	Knižní zdroje	71
	Dokumenty legislativní povahy.....	72
	Judikatura.....	74
	Internetové zdroje	74
	Cizojazyčné resumé.....	78

Seznam zkratk

antidiskriminační zákon	zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv
mj.	mimo jiné
občanský soudní řád	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
OSVČ	osoba samostatně výdělečně činná
Oživení	Oživení, z.s.
PSP	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
PwC	PricewaterhouseCoopers
SFEU	Smlouva o fungování EU
Směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie
Transparency International	Transparency International – Česká republika, o.p.s.
zákon o státní službě	zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě
zákoník práce	zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

1 Úvod

Ačkoliv problematika whistleblowingu vystupuje do popředí a všeobecného povědomí teprve v posledních letech především ve spojitosti se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, nejedná se o „mladou“ problematiku, ale o jev, jehož kořeny lze nalézt již v právní kultuře starověkého Říma.

I v českém právním prostředí byl první návrh zákona upravující ochranu oznamovatelů projednáván již v roce 2012 a od té doby český zákonodárce přicházel s více či méně zdařilými zákonnými návrhy téměř s periodickou přesností.

Právě historičnost ale zároveň i aktuálnost daného tématu byl důvod proč jsem si zvolila právě téma *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů*.

Rovněž bych ráda uvedla, že o whistleblowingu osobně uvažuji v pozitivním světle a byla bych ráda, kdyby jej i laická veřejnost začala považovat za vhodný a účelný prostředek, jak zamezit a možná i předcházet protiprávnímu jednání a korupci nepohlížela na něj ve světle místních historických události jako na „práskání“ a udavačství nebo jako další zbytečnou povinnost, kterou musíme naplnit kvůli členství České republiky v EU. Věřím, že whistleblowing je silným prostředkem, který pokud je vhodně nastaven, dokáže vylepšit společenské vztahy. Rovněž tento institut nechci idealizovat a tvrdit jeho bezbřehost, protože ne všechny akty oznamování budou motivovány dobrými úmysly, ale může se jednat o akty pomsty nebo osobního zisku. Proto by se k tomuto fenoménu mělo přistupovat se zodpovědností a rozvahou.

Cílem diplomové práce je popsat problematiku oznamování činnosti poškozující veřejný zájem, o které se oznamovatel dozví v rámci pracovněprávního vztahu či ve spojitosti s ním, a ochranu osob, které takovou činnost oznamují, před možnými odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatele.

V první kapitole se věnuji whistleblowingu jako pojmu. Zkoumám ho v průběhu historie i jako samostatný koncept, který se mnozí odborníci pokoušeli definovat a stanovit některé jeho znaky.

Druhou kapitolu pak věnuji judikatuře ESLP týkající se ochrany oznamovatelů. ESLP je orgánem, který vytyčil základní podmínky, které je nutné naplnit pro přiznání ochrany náležející oznamovateli. Tyto myšlenky a závěry pak daly teleologický základ pro vypracování různých pramenů práva (mezinárodních i národních), které upravují ochranu oznamovatele.

Třetí kapitola se zabývá úpravou whistleblowingu a ochrany oznamovatele v EU, především pak směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, ale nevynechává ani zmínku o mezinárodních pramenech.

Ve čtvrté kapitole se konečně věnuji whistleblowingu a ochraně oznamovatele v České republice. Zde se zaměřuji na judikaturu Ústavního soudu ČR a návrhy zákonů, jimiž měla být ochrana oznamovatele upravena v minulosti, ale které byly neúspěšné. V poslední řadě se zabývám nově přijatým ZOO a některým jeho problematickým aspektům, ke kterým připojuji své hodnocení.

2 Institut whistleblowingu

2.1 Whistleblowing z pohledu historie

Whistleblowing je fenomén, jehož kořeny sahají daleko do minulosti a můžeme ho sledovat napříč různými obdobími i kulturami lidské historie. V průběhu času se objevují případy jednotlivců, kteří odhalovali nejen porušování zákonů, ale i nepravosti různého druhu, a to ve prospěch veřejného zájmu.

Za dob principátu (raného císařství) ve starověkém Římě to byli například tzv. *delatores* – jednotlivci, kteří oznamovali úředníkům (zejm. senátorům) nezákonné jednání nebo korupci. V tomto případě se však jednalo o profesionální povolání přirovnatelné dnešním informátorům či žalobcům. Jejich činnost tak byla často využívána k politickým intrikám a sledování osobních zájmů, kdy jednotlivci převážně oznamovali porušování zákonů nebo jiných nekalých aktivit na základě vlastní žárlivosti, pomsty nebo za účelem získání výhod. Činnost *delatores* byla totiž spojována s právem na odměnu a nebyla nikdy dostatečně ohraničena odpovídajícími sankcemi.^{1 2}

Spojitosť mezi *delatores* ve starověkém Římě a moderním whistleblowingem spočívá tedy spíše jen v podobném principu odhalování nezákonného jednání a porušení práva ve veřejném zájmu. I když motivace a prostředí mohou být odlišné, oba fenomény sdílejí společný obecný cíl spočívající v odhalování nezákonných činů a ochrany veřejného zájmu.

Dalšího předchůdce dnešního whistleblowingu lze spatřovat ve středověké Anglii. Jedná se například o princip zvaný *hue and cry*, který lze překládat jako výkřik a honba. *Hue and cry* představuje praxi ve středověké Anglii, kdy člověk mohl hlasitě volat o pomoc při pronásledování podezřelého. Všichni, kdo volání zaslechli, byli podle zákona povinni se k pronásledování připojit. Pokud by tak neučinili, hrozila jim vysoká pokuta. Rovněž se trestalo i jakékoli zneužití tohoto

¹ FLINT, William W. *The Delatores in the Reign of Tiberius, as Described by Tacitus*. PDF; online. The Classical Journal, 1912, vol. 8, no. 1. ISSN 0009-8353. Dostupné z: JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/3287410?seq=4>. [cit. 2024-02-19].

² RUTLEDGE, Steven H. *Delatores and the Tradition of Violence in Roman Oratory*. PDF; online. The American Journal of Philology, 1999, vol. 120, no. 4. ISSN 1086-3168. Dostupné z: JSTOR, https://www.jstor.org/stable/1561805?searchText=&searchUri=&ab_segments=&searchKey=&refr_eqid=fastly-default%3Af22c8af9457b907da356785f4a78b686. [cit. 2024-02-19].

volání. Tento systém byl uzákoněn Eduardem I. ve *Statute of Winchester* z roku 1285, který racionalizoval policejní ochranu obcí.³

V případě středověké Anglie nelze opomenout ani institut žalob *qui tam*. Jejich název pochází z latinské fráze „*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*“, což lze přeložit jako „*ten, kdo jedná ve prospěch krále i pro sebe samotného*“. Tyto žaloby mají kořeny již ve 13. století a byly používány k prosazování zákonů a ochraně veřejného zájmu. Právní úprava žalob *qui tam* byla znovu zavedena v *Common Informers Act* z roku 1951. Podstata žalob *qui tam* spočívala v tom, že fyzická osoba, nazývaná jako *common informer* nebo česky informátor, má právo podat žalobu na osobu nebo subjekt, který porušil určité právní předpisy. Tento informátor byl motivován na prosazování zákona a k ochraně veřejného zájmu, protože v případě úspěchu žaloby obdržel částku získanou z pokuty, kterou zaplatil žalovaný.⁴

Americkou obdobou *Common Informers Act* je pak *False Claims Act* z roku 1863, který je známý také jako Lincolnův zákon. Cílem *False Claims Act* je bojovat proti podvodům a zneužívání veřejných finančních prostředků prostřednictvím *qui tam* žalob. *False Claims Act* fyzickým i právnickým osobám, které mají informace o možných porušeních zákona, umožňuje podávat tyto žaloby opět ve veřejném zájmu. V případě, že taková žaloba bude u soudu úspěšná nebo povede ke smírnému mimosoudnímu řešení, žalobce obdrží podíl z finančního vyrovnání nebo pokuty, která je vyměřena žalovanému.⁵ *False Claim Act* je po novelizacích původního znění účinný dodnes.

Ačkoliv v průběhu času lze nalézt mnoho případů, které mají povahu whistleblowingu nebo alespoň vykazují některé jeho znaky, whistleblowing v moderním pojetí se stal výrazným tématem až ve 20. století, a to zejména ve Spojených státech amerických.

³ *Hue and cry*. Online. In: Oxford Reference. Dostupné z: <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803095948888>. [cit. 2024-02-19].

⁴ Washington University Law Quarterly. *The History and Development of Qui Tam*. PDF; online. Washington University Law Review, 1972, vol. 1972, iss. 1. ISSN 2166-8000. Dostupné z: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2715&context=law_lawreview. [cit. 2024-02-19].

⁵ *The False Claims Act*. Online. In: National Whistleblower Center. 19. 4. 2021, 22:46. Dostupné z: <https://www.whistleblowers.org/protect-the-false-claims-act/>. [cit. 2024-02-19].

Jedním z prvních dokumentovaných případů whistleblowingu v moderním smyslu je případ všeobecného inspektora pro onemocnění Petera Buxtuna, který upozornil na neetické praktiky *US Public Health Service*. Ta v průběhu přibližně 40 let (1932-1973) prováděla experiment na afroamerických mužích se syfilidou v pokročilém stádiu, kteří záměrně nebyli informováni o svém zdravotním stavu a úmyslně jim nebyla poskytnuta odpovídající léčba, aby tak mohl být sledován přirozený vývoj této nemoci. Peter Buxtun roku 1966 upozornil na experiment své nadřízené i *US Public Health Service*, která skutečně následně provedla přezkoumání celého experimentu. Celý přezkum však byl zcela neadekvátní a výsledkem nebylo shledáno žádné neetické jednání a experiment tak mohl pokračovat. Roku 1967 se Peter Buxtun rozhodl rezignovat ze své funkce a dal výpověď. Až roku 1972 předal informace, které o experimentu nashromáždil do tisku a během dvou měsíců byl experiment kvůli negativní mediální publicitě konečně ukončen.⁶

Dále lze jmenovat případ finančního analytika amerického letectva Ernesta Fitzgeralda, který odhalil dlouhodobé neehospodárné jednání amerického letectva. Ernest Fitzgerald byl roku 1969 propuštěn poté, co odhalil překročení zakázky amerického letectva o 2 miliardy amerických dolarů. Následně byl na základě příkazu soudu znovu přijat do funkce, ale trvalo až do roku 1982, než byl vrácen na svou původní pozici.⁷ Vzhledem k tomu, že případu byla věnována velká mediální pozornost, posloužil tak jako významná událost, která položila základy současného povědomí o whistleblowingu a jeho důležitosti jako prostředku pro odhalování korupce a nezákonného jednání ve veřejném i soukromém sektoru.

Ze známých případů whistleblowingu ve 20. století ve Spojených státech amerických dále lze jmenovat případy jako *Watergate*, kde informátor W. Mark Felt (zástupce ředitele FBI), známý pod přezdívkou *Deep Throat*, poskytl klíčové informace novinářům Bobu Woodwardovi a Carlu Bernsteinovi, které sehrály

⁶ EMANUEL, Ezekiel J. *The Oxford Textbook of Clinical Research Ethics*. 1st ed. OUP USA, 2008. ISBN 978-0-195-16865-5. s. 86-96.

⁷ ETTORRE, Barbara. *Whistleblowers: Who's the real bad guy?* PDF; online. Management Review, 1994, vol. 83, no. 5, s. 18-23. ISSN 0025-1895. Dostupné z: ProQuest, <https://www.proquest.com/docview/206709786/fulltextPDF/BEEA0A15FD6F45C7PQ/1?accountid=14965&sourcetype=Scholarly%20Journals>. [cit. 2024-02-21].

klíčovou roli v odhalení korupce ve vládě Richarda Nixona a jeho následnému odstoupení.⁸

Za zmínku rovněž stojí i případ nejznámějšího českého whistleblowera Libora Michálka, který upozornil na nekalé praktiky a korupci ve Státním fondu životního prostředí.

Už jen těchto pár výše jmenovaných příkladů jednoznačně ukazuje, že whistleblowing lze nalézt v různých kulturních a historických kontextech. Významným aspektem jeho existence je schopnost odhalovat nezákonné aktivity a chránit veřejný zájem, to pak umocňuje jeho postavení jako nenahraditelného pilíře v kontextu společenského a právního prostředí. Dnešní pojetí whistleblowingu se převážně zaměřuje na systematické nepravosti ve veřejném i soukromém sektoru a klade důraz na transparentnost, etické chování a právní ochranu oznamovatelů.

2.2 Whistleblowing jako pojem

Pojem whistleblowing vznikl jako metafora k anglickému sousloví *to blow the whistle*, tedy pískat na píšťalku, která má představovat pomyslný varovný signál rozhodčího, který se rozezná, pokud nejsou dodržována pravidla hry.⁹

Tento pojem měl být prvně použit americkým politickým aktivistou a advokátem Ralphem Naderem v 70. letech 20. století, právě kterému je přičítán pozitivní obrat ve vnímání takzvaných whistleblowerů společnosti. Např. Blackův právní slovník uvádí u hesla *whistle blower*: „*Informátor, oznamovatel. Udavač, práškač. Zaměstnanec, který se nechce zapojit, nebo který ohlásí nezákonnou či protiprávní činnost svého zaměstnavatele nebo spolupracovníků.*“¹⁰ Z tohoto lze zachytit pejorativní postoj autora (a možná dokonce i většinové společnosti) k pojmu.

Právě Ralph Nader v této souvislosti popsal osobu whistleblowera jako toho, kdo je přesvědčený, že veřejný zájem převažuje nad zájmem organizace, ve

⁸ RITCHIE, Donald A. *Investigating the Watergate Scandal*. PDF; online. Magazine of History, 1998, vol. 12, no. 4, s. 49-53. ISSN 0882-228X. Dostupné z: JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/25163236>. [cit. 2024-02-21].

⁹ *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009. ISBN 978-80-87123-11-9. s. 7.

¹⁰ BLACK, Henry Campbell; NOLAN, Joseph R. a NOLAN-HALEY, Jacqueline M. Blackův právní slovník. 6. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1993. ISBN 80-85605-23-6. s. 1453.

které pracuje, a upozorní na to, že se organizace podílí na korupční, nezákonné, podvodné nebo jinak škodlivé činnosti (Nadar, 1972 cit. podle Scaturro 2018, s. 2).¹¹ Tím vykreslil osobu whistleblowera ve více pozitivním světle.

O pár let později roku 1985 přišly s novou a doposud velmi hojně citovanou definicí (a to i českou akademickou obcí) dnes již profesorky Janet P. Near a Marcia P. Miceli. Ty definovaly whistleblowing jako odhalení nezákonných, nemorálních nebo nelegitimních praktik (bývalými nebo současnými) členy organizace, kdy tyto praktiky jsou pod kontrolou zaměstnavatelů odhalujících osob a oznámení o těchto praktikách je učiněno osobám nebo organizacím, které mohou být schopny ovlivnit takové jednání.¹²

Na základě této definice, kdy pojem whistleblowing vnímaly jako proces, stanovily i jeho čtyři základní znaky. Těmi jsou: osoba oznamovatele neboli whistleblowera, samotné oznámení nebo stížnost whistleblowera, strana, které je oznámení učiněno a organizace, vůči které je oznámení učiněno.¹³¹⁴

Osobu whistleblowera pak charakterizovaly rovněž čtyřmi definičními znaky. Prvním je skutečnost, že whistleblower alespoň někdy byl členem organizace, vůči níž je oznámení činěno. Druhým znakem je fakt, že není v kompetenci samotného whistleblowera učinit změnu v aktivitách organizace. Třetím variabilním znakem je případné zachování anonymity whistleblowera. Čtvrtým rovněž variabilním znakem je skutečnost, že může být dokonce i povinností whistleblowera oznámit nezákonné, nemorální nebo nelegitimní praktiky, kdy tato povinnost je spojována přímo s výkonem jeho pozice (např. pozice auditora).¹⁵

¹¹ SCATURRO, Ruggero. *Defining Whistleblowing*. Online, výzkumná práce. Laxenburg: International Anti-Corruption Academy (IACA), 2018. Dostupné z: https://www.iaca.int/media/attachments/2018/06/18/research_paper_05_ruggero_scaturro_final.pdf [cit. 2024-02-23].

¹² MICELI, Marcia P. a NEAR, Janet P. *Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing*. PDF; online. Journal of Business Ethics, 1985, vol. 4, no. 1, s. 1-16. ISSN 0167-4544. Dostupné z: JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/25071466>. [cit. 2024-02-26].

¹³ Tamtéž.

¹⁴ MICELI, Marcia P. a NEAR, Janet P. *Blowing the Whistle: The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees* (ed). New York: Lexington Books, 1992. ISBN 978-06-6919-599-6. str. 15-21.

¹⁵ MICELI, Marcia P. a NEAR, Janet P. *Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing*. PDF; online. Journal of Business Ethics, 1985, vol. 4, no. 1, s. 1-16. ISSN 0167-4544. Dostupné z: JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/25071466>. [cit. 2024-02-26].

Další známou definicí je definice vysokoškolského učitele Petera B. Jubba, který whistleblowing popsal jako úmyslné nezávazné odhalení, které se dostane na veřejnost a je učiněno osobou, která má nebo alespoň v minulosti měla privilegovaný přístup k údajům nebo informacím organizace, o netriviální nezákonnosti nebo jiném pochybení, ať už skutečném, domnělém nebo očekávaném, které se týká této organizace a je pod její kontrolou a které je učiněné externímu subjektu, jež má potenciál toto pochybení napravit.¹⁶

Dle Petera B. Jubba zde existuje šest základních znaků whistleblowingu, mezi které patří jednání (tzn. odhalení), výsledek (tzn. oznámení o jednání se dostane na veřejnost), osoba jednajícího (tzn. oznamovatel), subjekt (tzn. pochybení organizace), cíl (tzn. týkající se organizace) a adresát (tzn. externí subjekt).¹⁷

Pokud budeme hledat soudobější definici, tak jako takovou zde lze uvést definici, se kterou roku 2018 přišli profesorka Emanuela Ceva a vědecký výzkumník Michele Bocchiola. Ti whistleblowing popsali jako postup, při němž člen legitimní organizace dobrovolně nahlásí nějaké pochybení, k němuž údajně došlo v rámci této organizace, za účelem přijetí nápravných opatření k odstranění takového pochybení.¹⁸ Rovněž i tato definice whistleblowingu obsahuje šest hlavních prvků, které zahrnují: jednání, jež je předmětem oznámení (oprávněné nebo neoprávněné), původce oznámení (tedy whistleblower, oznamovatel), místo, kde se příslušné skutečnosti vyskytují (tedy dotčená organizace), předmět oznámení (tedy protiprávní jednání), adresáta oznámení (interní nebo externí vůči organizaci) a motivaci oznámení (tedy záměr k dosažení nápravného opatření).¹⁹

Z tohoto výše uvedeného výběru nejznámějších definic whistleblowingu je možno usoudit, že žádná unifikovaná a odbornou veřejností uznávaná definice neexistuje. Je pak tedy na každém, kdo se tématem whistleblowingu zabývá, jakou optikou na předmět bude pohlížet či pro jaký účel a za jakých okolností se bude snažit whistleblowing charakterizovat. Dle tohoto rozhodnutí lze whistleblowing definovat více restriktivně (např. jako Peter B. Jubb) či k tomuto tématu přistupovat

¹⁶ JUBB, Peter. B. Whistleblowing: *A Restrictive Definition and Interpretation*. PDF; online. *Journal of Business Ethics*, 1999, vol. 21, no. 1, s. 77-94. ISSN 0167-4544. Dostupné z: JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/25074156>. [cit. 2024-02-26].

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ CEVA, Emanuela a BOCCHIOLA, Michele. *Is whistleblowing a duty?* Cambridge: Polity Press, 2019. ISBN 978-1-5095-2968-1. Chapter 1: Defining Whistleblowing.

¹⁹ Tamtéž.

jako k pojmu, pro který je charakteristická dispozitivnost některých jeho znaků – tedy skutečnost, že některé jeho znaky mohou být naplněny více způsoby (např. oznámení učiněné interně nebo externě) či nemusí být naplněny vůbec (např. přesně stanovená motivace oznamovatele).

3 Ochrana oznamovatelů z pohledu judikatury ESLP

V následující kapitole se věnují judikatuře ESLP zabývající se ochranou oznamovatelů. Považuji ji za důležitou, neboť právě z jejích závěrů a jejího teleologického základu bylo čerpáno (ne však v celém rozsahu) při tvorbě směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „Směrnice“).

ESLP své judikatorní závěry opírá o EÚLP, resp. o její čl. 10, který stanovuje základ svobody projevu, a hlavně pak podmínky, za jakých ji lze omezit:

„1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společností.

2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“²⁰

Ve své praxi týkající se ochrany oznamovatelů pak ESLP omezení svobody projevu oznamovatele zkoumá z pohledu, zdali takové omezení mělo zákonný základ (resp. jestli zkoumané omezení svobody vnitrostátní zákon umožňuje), jestli takové omezení sleduje legitimní cíl a zdali omezení bylo nezbytné v demokratické společnosti.

3.1 Guja proti Moldavsku²¹

Průlomovým případem týkající se whistleblowingu a ochrany oznamovatele, kterým se ESLP zabýval, je bezpochyby případ Guja proti Moldavsku.

²⁰ Evropská úmluva o lidských právech, čl. 10

²¹ Rozsudek ESLP ze dne 12. února 2008 ve věci Guja v. Moldavsko, č. 14277/04

Ve věci šlo o stížnost pana Iacoba Guji, který v době stěžejní pro posouzení případu pracoval na pozici vedoucího tiskového oddělení generálního státního zastupitelství. Guja ze své pozice zveřejnil tisku dva dopisy adresované generálnímu státnímu zastupitelství poukazující na korupci moldavských politiků, mimo jiné i z toho důvodu, že politická korupce a ovlivňování bylo v dané době v Moldavsku palčivým tématem.

Jako vysvětlení pan Guja generálnímu státnímu zástupci uvedl: „*Můj čin byl reakcí na prohlášení [prezidenta] o boji proti korupci a zneužívání vlivu. Učinil jsem tak, protože jsem byl přesvědčen, že pomáhám bojovat proti zneužívání vlivu (trafic de influență), což je jev, který se v poslední době stává stále častějším. Věřil jsem a stále věřím, že kdyby každý z nás pomohl odhalit ty, kteří zneužívají svého postavení k tomu, aby bránili řádnému výkonu spravedlnosti, situace by se změnila k lepšímu. Dále se domnívám, že dopisy, které jsem předal listu Jurnal de Chișinău, nebyly tajné. Mým záměrem nebylo udělat Kanceláři státního zástupce medvědí službu, ale naopak vytvořit o ní pozitivní obraz.*“²²

V důsledku těchto událostí byl pan Guja o pár týdnů později propuštěn. Jako důvod pro rozvázání jeho pracovního poměru bylo uvedeno, že pan Guja zveřejnil dopisy, které byly považovány za tajné, a jejich zveřejnění nezkonzultoval s ostatními vedoucími oddělení generálního státního zastupitelství. Vnitrostátní soudy propuštění pana Guji potvrdily.

Na základě výše uvedeného pan Guja tvrdil, že bylo porušeno jeho právo na svobodu projevu zaručené čl. 10 EÚLP, zejména právo rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů. K tomuto článku EÚLP připomněl, že se vztahuje i na pracoviště a že i státní zaměstnanci mají v jeho mezích právo na svobodu projevu. Na druhé straně však stojí povinnosti loajality, zdrženlivosti a diskrétnosti, kterou jsou vázání zaměstnanci vůči svému zaměstnavateli, a to pak zvláště zaměstnanci ve státní službě.

Při přezkoumání stížnosti EÚLP postupoval podle níže uvedených principů/kritérií.

Oznámení nebylo možné učinit prostřednictvím jiného kanálu. Zde soud dal najevo, že oznamovatel by měl upřednostnit oznamování prostřednictvím vnitřních

²² Tamtéž.

kanálů. Až pokud mu okolnosti neumožní jinak, může se s informacemi obrátit na veřejnost. V posuzovaném případě ESLP došel k závěru, že pro pana Guju nebylo možné postupovat takovým způsobem, protože moldavská legislativa ani vnitřní předpisy generálního zastupitelství takovou povinnost nestanovovaly a zároveň vyšlo najevo, že nadřízený pana Guji o situaci věděl více než šest měsíců, ale rozhodl se nijak nereagovat.

Veřejný zájem. ESLP k tomuto bodu uvedl, že dopisy zveřejněné panem Gujou se dotýkaly otázek, jako je dělba moci, nevhodné jednání vysoce postaveného politika a postoj vlády k policejní brutalitě. Dle ESLP má veřejnost legitimní zájem být o těchto informována. Právo veřejnosti na informace tedy převáží nad povinností loajality, zdrženlivosti a diskrétnosti zaměstnance.

Autenticita zveřejněných informací. Nikdo z přítomných v posuzovaném případě nikdy pravost zveřejněných informací nezpochybnil. Ze závěru soudu vyvozují, že až v případě, že by pravdivost byla zpochybněna, bylo by dále nutné jejich pravdivost vyvrátit či potvrdit.

Závažnost možné způsobené újmy způsobené zaměstnavateli. V tomto případě ESLP hodnotil, zdali veřejný zájem měl převahu nad tím, že zveřejnění dopisů mělo potenciál poškodit důvěru veřejnosti v nezávislost a fungování generálního státního zastupitelství.

Oznamovatel oznámení učinil v dobré víře. Zde ESLP hledal, zdali pan Guja nesledoval své postranní motivy či jednal v osobní zášti, kterou vůči zaměstnavateli či jiným figurujícím osobám choval.

Přísnost sankce vůči oznamovateli. Ačkoliv zaměstnavatel mohl postupovat přiměřenějším způsobem, rozhodl se rovnou s panem Gujou rozvázat pracovní poměr, tedy rozhodl se přistoupit k tomu nejzazšímu postupu.

Jak lze z uvedeného vyčíst, ESLP se zde pokusil stanovit základní principy potenciálně použitelné i pro budoucí obdobné případy. Bohužel jejich využitelnost nebude vždy zcela možná (nebude tomu tak samozřejmě vždy, např. ve věci Heinisch proti Německu se ESLP dokázal principů držet, viz níže). Tato pravidla nejsou dostatečně flexibilní a nedokážou pokrýt veškeré možné situace, se kterými se v praxi lze setkat. Zároveň posledně uvedený princip – *přísnost sankce vůči oznamovateli* – dle mého názoru může vést k nechtěným a nepřiměřeným

důsledkům. Jako příklad si můžeme uvést hypotetickou situaci, kdy zaměstnanec oznámí nezákonné jednání svého zaměstnavatele, ale ten zaměstnance „pouze“ přeřadí na hůře placenou pozici či se jinak negativně dotkne mzdové sféry zaměstnance, ale soudem takové jednání zaměstnavatele bude posouzeno jako jednání v zákonných mezích, protože zaměstnavatel přece mohl k zaměstnanci přistupovat přísněji a pracovní poměr s ním rozvázat. Zaměstnavatelé by pak tohoto mohli záměrně využívat a zaměstnance donutit rozvázat pracovní poměr z jeho vlastní vůle.

Avšak i přes tyto uvedené nedostatky je faktem, že právě toto rozhodnutí bylo průlomové a zpětně otevřelo debaty odborné veřejnosti a dalo základ pro další vývoj ochrany oznamovatele.

3.2 Kudeshkina proti Rusku²³

Případem ruské občanky Olgy Borisovny Kudeshkiny se ESLP zabýval roku 2009. Paní Kudeshkině bylo Kvalifikační radou soudců v Moskvě zakázáno vykonávat funkci soudkyně poté, co se kriticky vyjádřila v médiích k případu policejního vyšetřovatele, který vyšetřoval finanční podvod týkající se společností vlastněných vysoce postavenými ruskými státními představiteli, a celkově vůči fungování ruské justice.

Vnitrostátní soudy neshledaly žádné pochybení na straně Kvalifikační rady soudců v Moskvě a konstatovaly, že výroky paní Kudeshkiny v médiích byly nepravdivé, nepodložené a poškozující pověst soudnictví a podrážející autoritu všech soudů a zároveň škodí probíhajícímu trestnímu řízení. Ruské soudy došly k závěru, že paní Kudeshkina zneužila právo na svobodu projevu z politických ambicí (tou dobou paní Kudeshkina kandidovala v komunálních volbách a z důvodu její kandidatury byla její funkce soudkyně na vlastní žádost pozastavena) a že veřejně popřela právní stát a takové jednání je neslučitelné s výkonem její soudcovské funkce.

Paní Kudeshkina se na ESLP obrátila s tvrzením, že zákaz výkonu její soudcovské funkce na základě kritických veřejných výroků byl neslučitelný se zásadami zakotvenými v článku 10 EÚLP, neboť i soudci, stejně jako ostatní osoby, požívají práv a jejich ochrany zakotvených v tomto článku a že zásah do její

²³ Rozsudek ESLP ze dne 29. února 2009 ve věci Kudeshkina v. Rusko, č. 29492/05

svobody projevu neměl zákonný základ, nesledoval legitimní cíle a ani nebyl nezbytný v demokratické společnosti.

ESLP pak případ zkoumal právě z pohledu těchto tří posledně zmíněných hledisek, tedy zdali zákaz výkonu soudcovské funkce v případě paní Kudeshkiny měl zákonný základ, sledoval legitimní cíle a byl nezbytný v demokratické společnosti.

V případě prvních dvou hledisek došel soud k závěru, že tato byla Kvalifikační radou soudců v Moskvě řádně naplněna. Ačkoliv paní Kudeshkina zpochybnila kvalitu práva, na základě kterého jí bylo zakázáno nadále vykonávat svou funkci, soud neshledal, že by právní normy, na základě kterých k tomu došlo, nebyly náležitě publikovány nebo že by jejich účinek nebyl nepředvídatelný.

Při hodnocení, zdali byl postup Kvalifikační rady soudů v Moskvě nezbytný v demokratické společnosti, se soud zaměřil na posouzení veřejného zájmu, který v daném případě shledán byl, avšak ESLP připomněl, aby justiční činitelé projevovali zdrženlivost při výkonu svého práva na svobodu projevu, tak aby nebyla zpochybněna autorita a nestrannost soudní moci. V daném případě se však paní Kudeshkina v médiích vyjadřovala sice kriticky, ale pouze obecně a nezveřejňovala žádné konkrétní informace (ani o výše zmíněném probíhajícím trestním řízení).

Soud se dále věnoval motivu, se kterým paní Kudeshkina informace o fungování ruské justice zveřejnila. Zde došel k závěru, že posuzované rozhovory s paní Kudeshkinou byly vedeny v kontextu její politické kampaně a nebyly míněny jako útok vůči justici, ale jako osobní postřehy z její dosavadní soudní praxe, která je obecně předmětem veřejného zájmu.

V poslední řadě soud zkoumal přiměřenost sankce využití vůči paní Kudeshkině, kde dospěl k závěru, že v tomto případě byla nepřiměřená. Zákaz výkonu funkce soudce byl ten nejzazší možný postup a zároveň má ten efekt (tzv. *chilling effect*), jež může odrazovat ostatní soudce v podobné situaci vystoupit veřejně se svým svědectvím.

Pokud výše uvedené porovnáme s principy, které ESLP stanovil v případě Guja proti Moldavsku, dojdeme k závěru, že v případě Kudeshkina proti Rusku ESLP nepostupoval zcela dle jím v minulosti vytyčených kritérií. Konkrétně se

nezabýval, zdali paní Kudeshkina mohla své obavy a postoje vůči fungování ruské justice učinit prostřednictvím jiného kanálu (stejná zmínka figuruje i v disentu soudce Kovlera), dále nebyla podrobně zkoumána autenticita zveřejněných informací, ale je možné, že od tohoto postupu soud upustil, protože pravdivost informací nebyla nikdy zúčastněnými zpochybňována. Naposledy pak nebyla samostatně posuzována závažnost možné újmy způsobené zaměstnavateli paní Kudeshkinou, ale ta se dle mého soudu dá jasně vyvodit z efektu, který by jednání paní Kudeshkinou mohlo mít na celou ruskou justici (tedy zpochybnění její autority a nezaujatosti).

Na základě uvedené ESLP došel k závěru, že došlo k porušení čl. 10 EÚLP.

Dle mého názoru tento judikát není zásadně přelomový, ale lze na něm jasně demonstrovat generickou nepoužitelnost principů, které byly stanoveny v případě Guja proti Moldavsku. Při posuzování obdobných případů je ve vztahu ke zmíněným principům tedy nutná flexibilita soudu na základě specifických okolností posuzovaného případu.

3.3 Heinisch proti Německu²⁴

Ve věci Heinisch proti Německu se ESLP zabýval stížností paní Brigitte Heinisch. Paní Heinisch ve své stížnosti uváděla, že bylo porušeno její právo na svobodu projevu. K tomu mělo dojít tím, že s ní její zaměstnavatel (poskytovatel ústavní péče pro seniory, kteří byli v různém stupni závislosti na péči jiných) okamžitě zrušil pracovní poměr z důvodu podání trestního oznámení, v němž namítala nedostatky v poskytované ústavní péči.

Stížnosti před ESLP předcházela dokonce roku 2002 kontrola Lékařské revizní komise zdravotní pojišťovny, která zjistila závažné nedostatky v poskytované každodenní péči způsobené nedostatečným počtem personálu.

V období od ledna 2003 do října 2004 paní Heinisch (i její kolegyně) opakovaně upozorňovali zaměstnavatele, že jsou z důvodu nedostatku personálu dlouhodobě přetížení, a proto mají problémy s plněním svých povinností. Dále si zaměstnavateli stěžovali, že poskytované služby nejsou na základě pokynů zaměstnavatele řádně dokumentovány a poskytovaná péče trpí vážnými nedostatky.

²⁴ Rozsudek ESLP ze dne 21. července 2011 ve věci Heinisch proti Německu, č. 28274/08

V listopadu 2003 Lékařská revizní komise zdravotní pojišťovny provedla opakovanou kontrolu a vyslovila, že ústavní zařízení trpí závažnými nedostatky v poskytované péči, mimo jiné z důvodu nedostatku personálu, neodpovídajících standardů a neuspokojivé péče, nedostatečné dokumentace poskytované péče, a proto zaměstnavatele upozornila na možnost vypovězení smlouvy o poskytování služeb. Po tomto upozornění zaměstnavatel provedl restrukturalizaci, po které Lékařská revizní komise zdravotní pojišťovny konstatovala, že personální situace je stále náročná, avšak již není kritická.

Ve stejné době právní zástupce paní Heinisch upozornil zaměstnavatele na jeho závadné jednání, které by mohlo vyústit až v jeho trestní odpovědnost a vyzval jej, aby se k dané situaci vyjádřil, avšak zaměstnavatel vyjádření odmítl poskytnout. V návaznosti na to právní zástupce paní Heinisch podal trestní oznámení. O měsíc později byla paní Heinisch doručena výpověď z pracovního poměru s dvouměsíční výpovědní dobou odůvodněná jejími častými zdravotními potížemi (které však dle jednoho z lékařských posudků byly způsobeny právě jejím chronickým přepracováním).

Ačkoliv právní zástupce paní Heinisch podal trestní oznámení na zaměstnavatele, státní zástupce případ nikdy nepřezkoumal a předběžné vyšetřování zastavil. K údivu zůstává, že zaměstnavatel se o trestním oznámení dozvěděl až z letáků, které paní Heinisch s kolegy začala distribuovat. Po zjištění této skutečnosti zaměstnavatel paní Heinisch předal okamžité zrušení pracovního poměru.

Paní Heinisch se domáhala ochrany před vnitrostátními soudy, soud prvního stupně dokonce její nároky uznal, avšak soudy vyšších instancí se přiklonily na stranu zaměstnavatele. Spolkový ústavní soud její žádost odmítl projednat.

Na základě výše uvedeného paní Heinisch podala stížnost k ESLP.

I v tomto případě ESLP zkoumal, zdali zásah do práv paní Heinisch měl zákonný základ, sledoval legitimní cíle a byl nezbytný v demokratické společnosti.

Německé právo umožňuje zaměstnanci i zaměstnavateli okamžitě zrušit pracovní poměr, pokud se pro kteroukoliv ze stran stane nepřijatelným pokračovat v pracovním poměru na základě závažného důvodu. ESLP se zde přiklonil k závěru vnitrostátních soudů, tedy že pro zaměstnance je předvídatelné, že trestní oznámení

na jeho zaměstnavatele může v zásadě představovat závažný důvod pro okamžité zrušení pracovního poměru. Soud zde rovněž zopakoval, že není možné, aby vnitrostátní právní předpisy upravovaly všechny možné eventuality, pouhá skutečnost, že zákonné ustanovení může být vykládáno více než jedním způsobem, neznamena, že nesplňuje požadavek zákonného základu. Soud tedy shledal, že okamžité zrušení pracovního poměru s paní Heinisch mělo zákonný základ a sledovalo legitimní cíl (tedy ochranu dobrého jména zaměstnavatele).

Dále ESLP přistoupil ke zkoumání, zdali takový zásah byl nezbytný v demokratické společnosti za užití principů, které stanovil ve věci Guja proti Moldavsku.

Veřejný zájem. Soud došel k závěru, že informace zveřejněné paní Heinisch byly nepochybně ve veřejném zájmu, protože se jednalo o informace týkající se péče o seniory, kteří byli odkázáni na péči jiných a v podstatě nebyli schopni sami hájit svá vlastní práva. To umocňovala skutečnost, že ústav poskytující péči seniorům v různém stupni závislosti byl ve vlastnictví státu. V tomto ohledu ESLP ještě zmínil, že sdělení informací paní Heinisch bylo ve veřejném zájmu i vůči investorům, kteří měli zájem právě na tomto pečovatelském ústavu.

Oznámení nebylo možné učinit prostřednictvím jiného kanálu. V tomto ohledu ESLP došel k názoru, že paní Heinisch nemohla učinit oznámení prostřednictvím jiných kanálů. Při tomto úsudku soud vzal v potaz, že paní Heinisch i její kolegové své vedoucí zaměstnance i management opakovaně na existující problémy a nedostatky bezvýsledně informovali. „*Pokud zaměstnavatel nenapravil protiprávní jednání, přestože ho na něj zaměstnanec předtím upozornil, nebyl již zaměstnanec vázán povinností loajality vůči zaměstnavateli.*“²⁵ Stejný postup se dle závěru soudu dá aplikovat i v případech, kdy je možné předvídat, že interní kanály nebudou náležitě fungovat.

Autenticita zveřejněných informací. Při zkoumání kritéria autenticity ESLP připomněl, že při výkonu svého práva na svobodu projevu by dotčený měl věnovat dostatečnou pozornost tomu, zdali jím zveřejňované informace jsou dostatečně ověřené, přesné a spolehlivé. V případě paní Heinisch pak soud vzal v potaz, že informace zveřejněné paní Heinisch se shodovaly s kontrolními zjištěními

²⁵ Rozsudek ESLP ze dne 21. července 2011 ve věci Heinisch proti Německu, č. 28274/08

Lékařské revizní komise zdravotní pojišťovny a výpověďmi některých jejích kolegů.

Oznamovatel oznámení učinil v dobré víře. V daném případě soud neměl pochyby, že paní Heinisch informace zveřejnila v dobré víře. Ve stížnosti sama uvedla, že důvodem je potenciální zdravotní riziko způsobené nedostatečností péče v pečovatelském ústavu. Naopak německá vláda argumentovala tím, že paní Heinisch se snažila zaměstnavatele dostat do ještě většího tlaku. Soud v případě paní Heinisch neshledal žádný motiv osobní zášti, útoku na zaměstnavatele nebo peněžní výhody. Naopak ESLP vzal na vědomí, že paní Heinisch vyhledala právní pomoc ve věci a že oznámení učinila mimo jiné i v obavě, aby se sama nevystavila nebezpečí trestního stíhání.

Závažnost možné způsobené újmy způsobené zaměstnavateli. V tomto ohledu je nepochybné, že trestní oznámení učiněná paní Heinisch, a to zejména ta, která obsahují obvinění z podvodu, nepochybně poškodila obchodní pověst a obchodní zájmy zaměstnavatele, avšak při posuzování proporcionality ESLP konstatoval, že veřejný zájem na získání informací o nedostatečné péči v dotčeném pečovatelském ústavu ve vlastnictví státu je v demokratické společnosti natolik důležitý, že převažuje nad zájmem na ochranu jeho obchodní pověsti a zájmů.

Přiměřenost sankce. I v tomto případě zaměstnavatel ihned postupoval tou nejpřísnější možnou cestou, a proto ji soud shledal jako nepřiměřenou. Zároveň připomněl, že takový postup odrazuje ostatní zaměstnance, kteří by se mohli dostat do podobné situace.

Na základě výše uvedeného ESLP shledal, že právo paní Heinisch na svobodu projevu bylo porušeno.

Ačkoliv toto rozhodnutí ESLP sleduje stejné principy, které stanovil případ Guja proti Moldavsku, dostalo se rozhodnutí ve věci Heinisch proti Německu mnohem větší pozornosti ze strany veřejné společnosti. Bude tomu nejspíše proto, že moldavský právní systém není do velké míry známý a zároveň kvůli tomu, že Německo naplňuje definici právního státu do vyšší míry nežli Moldavsko.²⁶ Za zmínku stojí i skutečnost, že ve svém rozhodování ESLP reflektoval i v té době

²⁶ SCHEU, Harald Ch. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHR, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-393-7. str. 26-29.

novou Rezoluci Parlamentního shromáždění rady Evropy 1729(2010) o ochraně oznamovatelů.

3.4 Sosinowska proti Polsku²⁷

Polská státní občanka Bożena Sosinowska se obrátila na ESLP, neboť se domnívala, že mělo být porušeno její právo na svobodu projevu zakotvené v čl. 10 EÚLP.

Paní Sosinowska byla specialistkou na plicní choroby zaměstnaná v polské nemocnici. Její směně byla přidělena nová vedoucí směny, se kterou se paní Sosinowska začala dostávat do profesionálních konfliktů. Paní Sosinowska nesouhlasila s odbornými závěry vedoucí směny, a naopak vedoucí směny znehodnocovala a zpochybňovala profesní stanoviska paní Sosinowské před kolegy i před pacienty.

V září 2004 se paní Sosinowska dokonce obrátila na regionálního konzultanta pro plicní choroby, aby ho informovala o problému s vedoucí kolegyní. V dopisu popisovala, že vedoucí směny není vhodnou vedoucí oddělení, protože její klinické zkušenosti a praxe jsou neuspokojivé. Žalobkyně upozornila na sedm případů, ve kterých pacienti pociťovali nedostatky ve své diagnostice a léčbě na oddělení. Dále poznamenala, že vedoucí kolegyně často jedná neeticky, když napadá její klinický úsudek a kritizuje ji před pacienty a zdravotním personálem. Na závěr dopisu poznamenala, že toto sdělení činí, protože se obává, že bude vedoucí směny propuštěna, pokud se nepodřídí jejím příkazům.

O téměř měsíc později byl s paní Sosinowskou ukončen pracovní poměr výpovědí odůvodněnou závažným porušením jejích povinností.

Paní Sosinowska se v návaznosti na ukončení pracovního poměru zaměstnavatelem obrátila na pracovní soudy, které její nárok uznaly. Avšak ještě v průběhu soudního řízení před pracovními soudy se paní Sosinowska s popisem celé situace obrátila na tamější lékařskou komoru a požadovala, aby byla zřízena komise pro odborný dohled, která by prověřila pracovní metody vedoucí směny. K dopisu přiložila seznam profesních chyb, kterých se vedoucí kolegyně dopustila.

²⁷ Rozsudek ESLP ze dne 18. října 2011 ve věci Sosinowska proti Polsku, č. 10247/09

Tato stížnost na lékařskou komoru však vyústila ve vyšetřování paní Sosinowské pro neetické chování vůči vedoucímu pracovníku a kolegům.

Na základě tohoto vyšetřování bylo zahájeno soudní řízení před Krajským lékařským soudem, ve kterém paní Sosinowska byla shledána vinnou z neetického jednání, které mělo spočívat v tom, že nedodržela příkazy své nadřízené, dále se hanlivě vyjadřovala o své nadřízené před zdravotnickým personálem, informovala ostatní lékaře o tom, co považovala za chybná rozhodnutí své nadřízené, a odnášela zdravotní dokumentaci z nemocnice, aby ji mohla ukázat regionálnímu konzultantovi a nebyla schopna pracovat v lékařském týmu. Za uvedené soud uložil paní Sosinowské důtku. Proti tomuto rozsudku se paní Sosinowska odvolala, avšak odvolání bylo zamítnuto. Na základě výše uvedeného se paní Sosinowska obrátila na ESLP.

Při přezkumu ESLP opět vytyčil obecné principy, podle kterých danou věc hodnotil, těmi jsou: zda zásah do práva na svobodu projevu měl zákonný základ, zda sledoval jeden nebo více legitimních cílů a zda byl nezbytný v rámci demokratické společnosti k dosažení těchto cílů. Z tohoto pohledu pak soud konstatoval, že bude přezkoumávat pouze otázky spojené s proviněním paní Sosinowské z neetického jednání (tedy nedodržení příkazů nadřízené, hanlivé vyjadřování o nadřízené před zdravotnickým personálem, informování ostatních lékařů o chybných rozhodnutích nadřízené, odnášení zdravotní dokumentace z nemocnice a neschopnost pracovat v lékařském týmu).

Při zkoumání, zdali měl zásah do práv paní Sosinowské zákonný základ, došel ESLP k závěru, že skutky, ze kterých Krajský lékařský soud uznal paní Sosinowskou vinnou, vycházely ze zákona a zásah měl za cíl chránit práva a reputaci jiných. ESLP tedy shledal, že zásah do práva na svobodu projevu měl zákonný základ a sledoval legitimní cíle.

Dále se soud přesunul k přezkumu, zdali zásah do práv byl nezbytný v demokratické společnosti. V té souvislosti soud připomněl, že záležitosti týkající se výkonu povolání nejsou vyňaty z ochrany svobody projevu. V tomto případě byla paní Sosinowska uznána Krajským lékařským soudem vinnou z neetického jednání a porušení profesní solidarity. Soud dále poznamenal, že žalobkyně v dopise regionálnímu konzultantovi vyjádřila obavy o chybách v diagnózách a léčebných postupech své nadřízené. Dále bylo zjištěno, že žalobkyně dokonce před tímto

dopisem informovala ředitele nemocnice o nedostacích v odborných rozhodnutích své nadřízené a že mu ukázala zdravotní dokumentaci některých pacientů. ESLP proto konstatoval, že žalobkyně podnikla kroky s cílem upozornit na problémy v práci jejího nadřízeného. Zároveň soud zhodnotil, že i přes skutečnost, že mezi paní Sosinowskou a její nadřízenou byl dlouhodobý konflikt, paní Sosinowska se nedopustila žádných osobních narážek ani bezdůvodných útoků, naopak paní Sosinowska jednala v obavách o kvalitu poskytované péče. Paní Sosinowska byla tedy potrestána za to, že vyjádřila své obavy ohledně lékařské péče poskytované pacientům na pokyn své nadřízené. Konflikt mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem automaticky nezabavuje zaměstnance jakékoli objektivitu a legitimity ve vztahu k negativním výrokům o svém zaměstnavateli.

Dále soud zopakoval, že ačkoliv by mezi kolegy měla existovat solidarita, hlavním cílem lékařské profese je ochrana zdraví a života pacientů. Z tohoto důvodu ESLP Krajskému lékařskému soudu vytkl skutečnost, že se nezabýval, zdali paní Sosinowska jednala v dobré víře, ale pouze se zaměřil na porušení etického kodexu, který zakazuje kritiku kolegů. Takový formalistický výklad vnitrostátního práva ohledně kritiky v lékařské profesi není v souladu s právem na svobodu projevu. ESLP již dříve konstatoval, že takový přístup může odrazovat lékaře od poskytování objektivních informací pacientům, což ohrožuje zdraví pacientů.

Dále bylo Krajskému lékařskému soudu vyčteno, že nezkoumal, zdali paní Sosinowska jednala ve veřejném zájmu, kdy vzhledem ke skutečnosti, že její posudek byl z lékařského hlediska kritickým hodnocením léčby, které se pacientům dostalo od jiného lékaře, se jednalo o otázky veřejného zájmu.

Nakonec ESLP vyjádřil svůj údiv nad skutečností, že Krajský lékařský soud absolutně nerefletoval závěry vnitrostátních pracovních soudů, ačkoliv některé jejich pasáže byly bezpochyby relevantní pro zjišťování skutkového stavu a pro právní posouzení situace. V důsledku toho došly oba soudy k naprosto odlišným skutkovým zjištěním. Takové závažné rozpory mezi vnitrostátními soudními rozhodnutími pak snižují autoritu soudů.

Na základě uvedených skutečností ESLP konstatoval, že zásah, na který byla podána stížnost, nebyl přiměřený sledovanému legitimnímu cíli, a proto nebyl nezbytný v demokratické společnosti. V důsledku toho došlo k porušení čl. 10 EÚLP.

Případ Sosinowska proti Polsku opět jasně prokázal obecnou nemožnost univerzálně aplikovat principy stanovené v případě Guja proti Moldavsku na všechny případy. Nově pak uvedl, že i dlouhodobé spory mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem automaticky neznehodnocují oznámení učiněná zaměstnancem.²⁸

3.5 Rubins proti Lotyšsku²⁹

Ve věci Rubins proti Lotyšsku se ESLP zabýval případem univerzitního profesora a vedoucího katedry dermatovenerologie na státní univerzitě v Rize pana Andrise Rubinse. Pan Rubins byl zvolen do funkce vedoucího katedry s účinností do dubna 2013, avšak v únoru 2010 byla radou lékařské fakulty katedra dermatovenerologie sloučena s katedrou infekčních onemocnění a v důsledku toho byla zrušena pozice, kterou pan Rubins zastával. Následně začal pan Rubins zasílat emaily rektorovi, kde kritizoval reorganizaci, způsob vedení univerzity, kdy všichni členové akademického senátu se rovněž podíleli na výkonné činnosti univerzity, hospodaření s univerzitním rozpočtem a nezdržel se ani nevhodného hodnocení osobních životů některých členů vedení univerzity. V emailech dále navrhoval změnu vedení univerzity tak, aby došlo ke zhojení jím vytýkaných skutečností. Některé z emailů zaslal i členům akademického senátu, avšak i přes veškeré jeho jednání a snahy nebyly jeho záměry na schůzi akademického senátu podpořeny.

V návaznosti na nedostatečnou podporu akademického senátu zaslal pan Rubins rektorovi dopis s návrhem dohody o narovnání, ve které uvedl dvě možné varianty dalšího postupu. „[5] *Vy (Univerzita) zrušíte všechny příkazy a rozhodnutí akademického senátu o zrušení/sloučení katedry dermatovenerologie. Já vezmu na oplátku zpět všechny podané opravné prostředky, čímž bude situace navrátna do stavu, v němž byla před rozhodnutím akademického senátu ze dne 23. 2. 2010. Nadto tři vyučující ... (všichni byli rozhodnutím Lotyšského sdružení lékařů usvědčeni z plagiátorství), kteří vyjádřili svůj záměr přesunout se na katedru infekčních onemocnění, budou skutečně přemístěni na danou katedru. Nemám žádné námitky k tomu, pokud odbornice ... která jak je známo, je matkou dcery pana ... bude přemístěna na jinou pozici případně propuštěna. V tomto měsíci ostatně nestrávila na pracovišti katedry dermatovenerologie ani jeden jediný den*

²⁸ SCHEU, Harald Ch. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-393-7. str. 31-32.

²⁹ Rozsudek ESLP ze dne 13. ledna 2015 ve věci Rubins proti Lotyšsku, č. 79040/12

(pravděpodobně již byla přemístěna na ... případně na jinou katedru, nebo dokonce sama podala rezignaci, nevím).

[6] Varianta č. 2. Já, jakožto vedoucí katedry zvolený do konce roku 2013, jsem ochotný přistoupit na Vaše požadavky za podmínky, že se mi dostane určité peněžité náhrady, na jejíž výši se domluvíme (např. 100 000 lat), což ostatně stanoví má pracovní smlouva s Univerzitou, a tím bude celý spor ukončen a já opustím svou stávající pozici.“³⁰

Dále pan Rubins uvedl, že pokud nedojde ke shodě mezi ním a univerzitou, zveřejní veškeré informace formou otevřeného dopisu.

S uvedeným rektor univerzity nesouhlasil a na následném nejbližším zasedání ústavodárného shromáždění univerzity v březnu 2010 nebyl jeho návrh na zrušení reorganizačních opatření podpořen.

Následně vydala lotyšská národní zpravodajská služba LETA zprávu obsahující názory pana Rubinse.

Rektor poté ustanovil dvě vyšetřovací komise, které měly prošetřit jednání pana Rubinse. Obě nezávisle na sobě shledaly, že pan Rubins rektora vydíral a porušil tím vysoké etické standardy. Na základě těchto závěrů byla panu Rubinsovi předána výpověď z pracovního poměru s desetidenní výpovědní dobou, v jejímž odůvodnění bylo uvedeno, že se pan Rubins dopustil závažného porušení etických pravidel a pravidel slušného chování.

Rektor dokonce podal na pana Rubinse trestní oznámení, trestní stíhání však bylo zastaveno, protože nebylo prokázáno, že by se pan Rubins dopustil trestného činu vydírání.

Platnost výpovědi z pracovního poměru pan Rubins napadl u vnitrostátních soudů. Soud prvního stupně jeho žalobě částečně vyhověl – shledal výpověď jako neplatnou a stanovil, že zaměstnavatel má panu Rubinsovi poskytnout náhradu ušlého platu. Nevyhověl však části týkající se požadovaného zadostiučinění za

³⁰ Rozsudek ESLP ze dne 13. ledna 2015 ve věci Rubins proti Lotyšsku, č. 79040/12. Online; český překlad rozsudku. In: Databáze vybraných rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. In: Justice.cz. Dostupné z: http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/WebSearch/C95F2D89EB968264C1258176005506AE?openDocument&Highlight=0, [cit. 2024-11-3].

vzniklou morální újmu. Soud druhého stupně pak rozsudek soudu prvního stupně zrušil a žalobu zamítl.

Pan Rubins se domníval, že rozvázáním pracovního poměru výpovědí ze strany zaměstnavatele bylo porušeno jeho právo na svobodu projevu dle čl. 10 EÚLP.

V tomto případě soud na prvním místě zkoumal, zdali výpověď představovala zásah do práva na svobodu projevu v podobě formality, podmínky, omezení nebo sankce. Mezi panem Rubinsem a univerzitou existoval spor, zdali výpověď byla dána na základě emailu, ve kterém pan Rubins navrhoval dohodu o narovnání, nebo zdali byla dána na základě kritiky vedení univerzity. Soud došel k závěru, že i v případě, kdy by důvodem pro výpověď byl zmíněný email, je bezpochyby, že i kritika pana Rubinse sehrála v rozvázání jeho pracovního poměru značnou roli. Dovedil tedy, že výpověď představovala zásah do práva na svobodu projevu. Dále se soud přesunul k přezkoumání, zdali takový zásah byl ospravedlnitelný tím, že měl zákonný základ, sledoval legitimní cíle a byl nezbytný v demokratické společnosti.

Soud vzal v potaz při přezkoumání důvodnosti výpovědi i závěry vnitrostátních soudů a došel k závěru, že výpověď byla dána na základě konkrétního ustanovení lotyšského zákoníku práce a jejich výklad vnitrostátním soudům umožnil dojít k závěru, že pan Rubins byl z pozice zaměstnance vázán povinností loajality, zdrženlivosti a mlčenlivosti. ESLP tedy shledal, že zásah do práva na svobodu projevu pana Rubinse měl zákonný základ a sledoval legitimní cíle.

Dále se soud přesunul ke zkoumání, zdali tento zásah byl v demokratické společnosti nezbytný. K tomu ještě soud připomněl, že při rozhodování musí brát ohled na meze svobody projevu a vzájemná práva a povinnosti vyplývající z pracovní smlouvy a daného profesního prostředí. Soud si vytyčil, že v rámci tohoto stádia přezkumu se zaměří na veřejný zájem, motiv pana Rubinse, následky veřejného prohlášení a přiměřenost sankce.

V oblasti veřejného zájmu soud konstatoval, že vzhledem ke skutečnosti, že email pana Rubinse pojednával i o nedostacích, které byly zjištěny Státním kontrolním úřadem, a případech potvrzeného plagiátorství, jednalo se o informace,

na kterých veřejnost měla jistý veřejný zájem. V daném případě se vnitrostátní soudy nikdy nevěnovaly autentičnosti a pravdivosti zveřejněných informací, pouze hodnotily prohlášení pana Rubinse po etické stránce. Nelze tedy odděleně hodnotit pouze neetičnost zveřejnění informací, ale je nutné zaměřit se i na jejich pravdivost.

Při hodnocení pohnutek pana Rubinse soud uvedl, že pan Rubins jednal v souvislosti s reorganizací uspořádání fakulty, a ještě před odesláním skloňovaného emailu se pokoušel navrhnout různé způsoby řešení chyb v řízení univerzity, situaci se snažil řešit přímo s rektorem a dohodu o narovnání zaslal v souladu se zněním jeho pracovní smlouvy, která stanovila, že případné pracovní spory mají být řešeny předně smírnou cestou.

Při hodnocení následků jednání pana Rubinse ESLP poznamenal, že ačkoliv některé formulace pana Rubinse mohly mít urážlivou povahu, v emailu ani v následně publikované zprávě nebyly zveřejněny žádné soukromé informace, které by mohly kolegy pana Rubinse ani jeho zaměstnavatele urážet na cti či důstojnosti.

V poslední řadě soud uvedl, že povaha přijaté sankce byla nepřiměřená a mohla odradit ostatní zaměstnance od jakékoliv další kritiky univerzity.

ESLP tedy v poměru pěti hlasů ku dvěma rozhodl, že byl porušen čl. 10 EÚLP.

Disenty konkrétně nespatořovaly zásah do práva na svobodu projevu, protože byly toho názoru, že tento spor se více přibližuje „typickým“ pracovněprávním sporům, a nikoliv možnému porušení zaručeného práva. V jednom místě dokonce ESLP poznamenal, že se nejedná o případ whistleblowingu. Bohužel tyto myšlenky nijak dále nerozvedl. S tímto osobně nesouhlasím, na základě informací, které tento rozsudek mohl a dokázal čtenáři zprostředkovat, se domnívám, že naplnil nutné znaky whistleblowingu, které se někteří odborníci na dané téma pokusili definovat (viz [Whistleblowing jako pojem](#)).

3.6 Halet proti Lucembursku³¹

Pan Raphaël Halet byl francouzským občanem zaměstnaným u PwC v Lucembursku. Mezi roky 2012 a 2014 bylo v médiích zveřejněno několik set daňových priznání a podobných dokumentů vypracovaných společností PwC, které

³¹ Rozsudek ESLP ze dne 14. února 2023 ve věci Halet proti Lucembursku, č. 21884/18

poukazovaly na uzavírání vysoce výhodných daňových dohod společností PwC jménem nadnárodních společností s lucemburskými daňovými orgány. Ve světle těchto událostí se rozhodl rovněž pan Halet předat novinářům celkem šestnáct dokumentů – dva průvodní dopisy a čtrnáct daňových přiznání.

Interní šetření společnosti PwC odhalilo, že původcem prvních odhalení je pan Antoine Deltour rovněž bývalý zaměstnanec PwC, který den před svým dobrovolným odchodem z PwC v roce 2010 zhotovil na 45 000 kopií interních dokumentů, kdy právě některé z nich byly následně zveřejněny médii. Druhé interní šetření pak odhalilo pana Haleta. Dokumenty předané panem Haletem byly zahrnuty v televizním vysílání *Cash Investigation* v létě roku 2013 a následně byly i zveřejněny online v listopadu 2014. Celá mediální kauza je nejen v Lucembursku známá jako *Luxleaks*.

V prosinci 2014 byla mezi panem Haletem a PwC uzavřena dohoda o narovnání, jejímž předmětem bylo omezení veškerých pohledávek vůči panu Haletovi na symbolické jednou euro a zároveň společnost PwC získala povolení k zápisu zástavního práva k majetku pana Haleta ve výši deseti milionů eur. Na základě této dohody byl pan Halet rovněž po uplynutí výpovědní doby propuštěn.

Odhalení a publikace těchto dokumentů nezpůsobilo společnosti žádné škody trvalejšího rázu – rok po zveřejnění společnost PwC zaznamenala po náročnějším období opět nárůst v obratu a rovněž přijala velký objem nových zaměstnanců.

Následně byl proti panu Haletovi, panu Deltour a novináři, který od obou bývalých zaměstnanců přijal předmětné dokumenty, zahájeno trestní řízení.

Soud prvního stupně pana Haleta a pana Deltour usvědčil z krádeže dokumentů, podvodného přístupu k systému zaměstnavatele, porušení obchodního tajemství, porušení profesní povinnosti mlčenlivosti a neoprávněného přechovávání. Pan Deltour byl odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody v délce trvání dvanácti měsíců a byla mu uložena pokuta ve výši 1 500 eur. Pan Halet byl odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody v délce trvání devíti měsíců a byla mu uložena pokuta ve výši 1 000 eur. Novinář byl obžaloby zproštěn.

Odvolací soud pak uvedl, že obvinění týkající se porušení obchodního tajemství nebo neoprávněného přechovávání nepovažuje za prokázaná. Ostatní

trestné činy však považoval za prokázané a rovněž považoval novináře za spolupachatele. Tresty pak panu Deltour i panu Haletovi zmírnil.

Zajímavé ovšem je, že odvolací soud se věnoval i přezkumu ve věci dle kritérií stanovených případem Guja proti Moldavsku a na jejich základě panu Haletovi nepřiznal postavení oznamovatele a ochranu z tohoto statusu vyplývající, zatímco pana Deltour jako oznamovatele označil.

Kasační soud pak stížnost pana Haleta zamítl.

Z těchto důvodů podal pan Halet stížnost ESLP pro porušení čl. 10 EÚLP.

Dne 11. května 2021 rozhodl senát třetí sekce ESLP pěti hlasy ku dvěma, že čl. 10 EÚLP porušen nebyl. K tomuto závěru došel při hodnocení dvou ze šesti kritérií stanovených ve věci Guja proti Moldavsku, a to škody způsobené zaměstnavateli a přiměřenosti sankce (zbylá čtyři kritéria nebyla považována za sporná).

Způsobená škoda. Senát zohlednil protichůdné zájmy, které byly brány v úvahu i vnitrostátními soudy. V této souvislosti se senát vrátil k závěru odvolacího soudu, který konstatoval, že dokumenty zveřejněné panem Haletem neobsahují žádné zásadní a nové informace. Avšak i přes to senát dopěl k závěru, že zájem společnosti na informacích zveřejněných panem Haletem nepřevážil nad škodou způsobenou společností PwC.

Přiměřenost sankce. Senát považoval pokutu uloženou panu Haletovi za relativně mírnou. Zároveň uvedl, že tato sankce ani nemá schopnost případně odradit ostatní zaměstnance od ohlašování podobného jednání.

Ve světle uvedeného senát rozhodl, že v případě pana Haleta nedošlo k porušení jeho práva na svobodu projevu. Na základě žádosti pana Haleta došlo následně k postoupení věci Velkému senátu ESLP.

Pan Halet ve svém podání žádal soud, aby upřesnil, zdali je nutné nejprve posuzovat kritéria stanovená ve věci Guja proti Moldavsku a na jejich základě pak oznamující osobě přiznat status oznamovatele (postup, který ve věci následovaly vnitrostátní soudy), nebo zdali má být postupováno tak, že oznamující osobě bude zprvu přiznán statut oznamovatele a teprve poté se bude na základě kritérií posuzovat, zda bude oznamovateli poskytována ochrana spojená s touto pozicí

(postup senátu). Dále pan Halet senátu vytýkal, že kritéria vzniklé škody a přiměřenosti sankce posuzoval izolovaně, a nikoliv v kontextu všech kritérií. Mimo jiné Pan Halet poukazoval i na to, že byl zaměstnancem čistě v soukromém sektoru, dále na fakt, že byl sankcionován dvakrát – ukončením jeho pracovního poměru a dále trestem vyplývajícím z trestního řízení. Následně pan Halet tvrdil nutnost aktualizovat a rozvinout kritéria Guja v souladu s vývojem práva, ke kterému od roku 2008 došlo. Nakonec pan Halet zdůraznil potřebu stanovení definice pojmu whistleblower/oznamovatel a jeho postavení, jako je například v lucemburském zákoníku práce (ESLP v tomto případě konstatoval, že tento pojem je obecný a abstraktní a odmítl jej nově definovat, proto se dále tomuto bodu nebudu věnovat). Argumentoval, že je třeba přijmout systém presumpce ve prospěch osob spadajících do kategorie oznamovatelů, které označil jako „hlídací psy demokracie“.

Jelikož nebylo sporné, že by zásah do práva na svobodu projevu neměl zákonný základ nebo by nesledoval legitimní cíl, přešel soud rovnou ke zkoumání, zdali byl zásah nezbytný v demokratické společnosti.

Na úvod soud uvedl, že právo na svobodu projevu zaručené čl. 10 EÚLP a kritéria stanovená ve věci Guja proti Moldavsku je možné aplikovat i v případech, kdy je zaměstnavatel čistě soukromoprávní osobou. Uznal však poznámku pana Haleta o vývoji, který od roku 2008 nastal, a to především vztahu společnosti k oznamovatelům a jejich roli při zveřejňování informací ve veřejném zájmu, stejně jako v rozvoji evropského a mezinárodního právního rámce pro ochranu oznamovatelů. Z tohoto důvodu se soud rozhodl využít této možnosti projednání případu Velkým senátem k potvrzení a upevnění zásad ochrany oznamovatelů a k upřesnění kritérií pro jejich ochranu v rámci současného evropského a mezinárodního kontextu.

Kanály užití k oznámení. ESLP již mnohokrát ve své rozhodovací praxi vyjádřil, že oznámení by měla být činěna přednostně prostřednictvím vnitřních kanálů, neboť vnitřní kanály představují nejvhodnější variantu pro učinění oznámení a s tím spojeným veřejným zájmem na straně jedné a zároveň zachování povinnosti mlčenlivosti a povinnosti loajality na straně druhé. Nemůže se tedy jednat o whistleblowing v případech, kdy zaměstnanec neučinil oznámení prostřednictvím vnitřních kanálů, ačkoliv si jich byl vědom, a náležitě neobjasnil

důvody, proč se rozhodl vnitřních kanálů nevyužít, kdy takové případy mohou být vysvětleny např. nespolehlivostí nebo neefektivností interního kanálu nebo se může jednat o případy, kdy je pravděpodobné, že oznamovatel bude vystaven odvetným opatřením, nebo kdy se informace, které chce sdělit, týkají samotné podstaty činnosti dotyčného zaměstnavatele. V případě mnohosti interních kanálů je nutné posuzovat individuální okolnosti každého případu.

Ve věci pana Haleta pak ESLP usoudil, že daňové optimalizační praktiky společnosti PwC jsou ve skutečnosti v souladu s lucemburským právem a v takové situaci panu Haletovi ani nezbývala jiná možnost jednat jinak, neboť v obdobných situacích jsou to právě externí kanály, které jsou nejvíce efektivní.

Autentičnost oznámených informací. Autenticita zveřejněných informací je zásadním prvkem pro posouzení nezbytnosti zásahu do svobody projevu oznamovatele. Po oznamovateli nelze požadovat, aby v okamžiku oznámení ověřoval pravost informací, avšak je zde nutná jistá míra zodpovědnosti. Soud uvedl, že pokud oznamovatel v rámci jeho možností provedl pečlivé ověření informací a byl v dobré víře, nelze mu odeprít ochranu poskytovanou v rámci svobody projevu, i pokud se následně ukáže, že informace jsou nepřesné či nepravdivé.

V případě pana Haleta autentičnost zveřejněných dokumentů nikdy nebyla sporována, byly proto považovány za autentické, a ESLP se proto tímto bodem dál nezabýval.

Dobrá víra. Soud zde zdůraznil, že motiv zaměstnance při oznámení je rozhodujícím faktorem při rozhodování, zda je konkrétní oznámení chráněno. Při hodnocení dobré víry oznamovatele je důležité posoudit, zda byl motivován osobním prospěchem, záští vůči zaměstnavateli nebo jiným skrytým motivem. Obsah oznámení a absence bezdůvodného osobního útoku jsou rovněž důležité faktory pro shledání dobré víry oznamovatele. V úvahu se bere i to, komu bylo oznámení adresováno.

Dle závěru soudu pan Halet nejednal ze ziskuchtivosti nebo s úmyslem poškodit zaměstnavatele, proto soud shledal, že pan Halet jednal v dobré víře.

Kritérium dobré víry je nadále spojeno i s výše uvedeným kritériem autentičnosti zveřejněných informací. Soud poukázal na to, že pokud oznamovatel

jednal v přesvědčení, že informace jsou pravdivé a zveřejnil je ve veřejném zájmu, nebyl důvod pochybovat o jeho dobré víře. Naopak oznamovatele, který nemá žádné důkazy na podporu svých tvrzení, nelze považovat za osobu jednající v dobré víře.

Veřejný zájem na oznámených informacích. Podle čl. 10 EÚLP existuje pouze malý prostor pro omezení diskuse o veřejných otázkách. Veřejný zájem se vztahuje na záležitosti, které jsou důležité pro veřejnost a ovlivňují blaho občanů a život společnosti. Veřejný zájem však nesmí být zaměňován s touhou společnosti po informacích o soukromém životě jiných osob nebo po senzaci. Soud dále poznamenal, že někdy může být veřejný zájem na zpřístupnění určité informace tak silný, že překonává povinnost mlčenlivosti stanovenou zákonem. Soud za těchto okolností zdůraznil, že veřejnost má právo být informována o záležitostech, které jsou důležité a ovlivňují život ve společnosti, ale současně musí být respektováno soukromí jednotlivců a neměla by existovat touha po senzaci nebo dokonce voyeurismu.

Na závěr ESLP konstatoval, že veřejný zájem na informacích není omezen pouze na národní úroveň, ale může se týkat i mezinárodní úrovně. Otázka, zda by zveřejnění takových informací mělo být chráněno, by nemělo být učiněno pouze na základě teoretického posouzení, ale mělo by brát v úvahu relevantní okolnosti a kontext příslušné situace.

Ovšem velkým posunem v dosavadní praxi ESLP bylo rozšíření celého konceptu pojmu veřejného zájmu a tím i s ním spojené ochrany poskytované oznamovatelům. Doposud do této kategorie spadalo takové jednání, praktiky a chování zaměstnavatele na pracovišti, které je protiprávní nebo, které sice není protiprávní, avšak je zavrženíhodné. ESLP v této věci však tento pojem rozšířil o další kategorii, která zahrnuje „*určité informace, které se týkají fungování orgánů veřejné moci v demokratické společnosti a vyvolávají veřejnou diskusi, což může vyvolat polemiku, která může vyvolat oprávněný zájem veřejnosti na tom, aby se s těmito informacemi seznámila a mohla si vytvořit informovaný názor na to, zda odhalují poškození veřejného zájmu*“.³²

³² Rozsudek ESLP ze dne 14. února 2023, ve věci Halet proti Lucembursku, č. 21884/18, § 138

V kontextu situace pana Haleta ESLP poznamenal, že ačkoliv pan Halet nezveřejnil žádné informace, které by byly dosud neznámé, přispěl i tak k zahájení debaty o daňové povinnosti nadnárodních korporací a její transparentnosti. Taková debata pak ve veřejném zájmu zajisté je, a to na úrovni Lucemburska, celé Evropy i Spojených států amerických (některé mateřské společnosti dotčených nadnárodních společností sídlily právě ve Spojených států amerických).

V této spojitosti Velký senát pronesl, že účelem whistleblowingu není pouze odhalování informací veřejného zájmu, ale zároveň i dosažení změny v ohlašované praxi.

Právě tento bod, resp. rozšíření konceptu veřejného zájmu, zapříčinilo odlišná stanoviska některých soudců. Soudce Kjølbro ve svém odděleném nesouhlasném stanovisku se vyhrazoval právě proti rozšířením pojmu a dále pak i s jeho aplikací na konkrétní případ pana Haleta.³³

Společné nesouhlasné stanovisko soudců Ravarani, Mourou-Vikström, Chanturia a Sabato se zabývá více body, a porto se tomuto disentu budu věnovat samostatně níže.

Způsobená škoda. Podle dosavadní judikatury ESLP představovala újma způsobená zaměstnavateli zájem, který musí být porovnán s veřejným zájmem na zveřejněných informacích. Toto kritérium bylo poprvé vyjádřeno s ohledem na veřejné orgány a státní podniky, avšak je nutné jej aplikovat i na zájmy soukromoprávních osob.

Zároveň ESLP usoudil, že toto kritérium bude třeba upravit, resp. upřesnit podmínky pro vyvažování dotčených protichůdných zájmů – přiměřenosti zásahu do práva na svobodu projevu oznamovatelů a samotnou újmu zaměstnavatele a škodlivé účinky, které by mohlo zveřejnění informací způsobit ve svém souhrnu.

V této věci soud konstatoval, že společnost PwC utrpěla jistou újmu na reputaci, avšak nebyla ovlivněna dlouhodobě. Ovšem zveřejnění těchto dokumentů mělo jisté dopady v oblasti dobrého jména a osobních zájmů dotčených nadnárodních společností. Velký senát zároveň poukázal na to, že pan Halet byl vázán povinností loajality k zaměstnavateli na straně jedné, ale zároveň i zákonnou

³³ Rozsudek ESLP ze dne 14. února 2023, ve věci Halet proti Lucembursku, č. 21884/18, oddělené stanovisko soudce Kjølbro

povinností mlčenlivosti danou podstatou jeho náplně práce, kdy právě tato zákonná povinnost je rovněž ve veřejném zájmu, neboť přidává na důvěryhodnosti jistým profesím. V takových situacích je pak nutné provést balanční test, při jehož provádění v daném případě vnitrostátní soudy selhaly, neboť se zaměřily pouze na újmu vzniklou zaměstnavateli a vůbec v tomto ohledu nepamatovaly na veřejný zájem. Proto balanční test provedl ESLP a shledal, že veřejný zájem v daném případě převažuje nad všemi jeho škodlivými účinky.

Přiměřenost přijaté sankce. Velký senát na úvod připomněl, že sankce vůči oznamovatelům mohou mít různé formy, ať už profesní, disciplinární nebo trestní. Je dokonce možná i jejich kombinace, neboť taková není vylučována ani EÚLP ani dosavadní judikaturou ESLP. Nicméně právě z judikatury vyplývá, že povaha uložených trestů a jejich závažnost (případně i jejich kumulace) jsou faktory, které je třeba zohlednit při posuzování přiměřenosti zásahu do práva na svobodu projevu.

Vhledem ke skutečnosti, že s panem Haletem byl rozvázán pracovní poměr s výpovědní dobou a následně mu byla udělena i trestněprávní sankce, jeví se právě tento trestněprávní postih jako nepřiměřený. Soud zde poukázal i na tzv. *chilling* efekt této sankce, tedy skutečnosti, že vidina takových postihů může být pro další oznamovatele odrazující.

Při aplikování výše uvedeného v případě pana Haleta ESLP považoval za charakteristické, že společnost PwC i pan Halet jsou osobami soukromého práva, dále že povinnost pana Haleta zachovávat služební tajemství existovala nad rámec jeho povinnosti loajality, kterou se obvykle řídí pracovní vztahy mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, a posledně skutečnost, že odhalení týkající se činnosti zaměstnavatele již byly učiněny třetí osobou.

Na základě všeho výše uvedeného pak ESLP dvanácti hlasy ku pěti rozhodl, že došlo k porušení práva na svobodu projevu. Jak jsem již uvedla výše, proti byli soudci Ravarani, Mourou-Vikström, Chanturia a Sabato, kteří se k situaci vyjádřili ve svém společném nesouhlasném stanovisku.

V první řadě uznali nezbytnost přehodnocení kritérií stanovených ve věci Guja proti Moldavsku a do jisté míry se s jejich aktualizací v aktuálním případě i shodli, avšak měli výhrady právě k rozšíření toho, co vše lze zahrnout do pojmu veřejný zájem o další kategorii, která je však definována příliš vágně. Poznamenali,

že už jen určováním toho, co je protizákonné a co není protizákonné, ale je zavrženíhodné, postupně klesá míra právní jistoty. Tím spíše k tomu dochází při definování této třetí kategorie, do které by ve výsledku mohlo spadnout téměř cokoliv. V rozsudku zavedení této kategorie je sice podpořeno předchozím judikátem ESLP, avšak ten se od nyní nastalé situace podstatně lišil v tom, že se týkal novináře a nikoliv zaměstnance, který je vázán povinností mlčenlivosti vyplývající z podstaty jím vykonávané práce, kdy tato povinnost mlčenlivosti existuje ze závažných důvodů). Rozšířením této kategorie by za souběhu nyní nepředvídatelných okolností mohlo dojít k otevření veřejné debaty např. o zdravotním stavu veřejného činitele, protože jsou zajímavé z pohledu polemiky veřejnosti. Skupina soudců zároveň poznamenala, že vytvoření nové kategorie je o to zbytečnější, protože jednání PwC by se dalo zahrnout do skupiny jednání, které sice není protizákonné, ale je zavrženíhodné.

Disent dále poukazuje na fakt, že se rozsudek důsledně nevypořádal s otázkou trestní odpovědnosti, protože na jednu stranu poznamenal, že v konkrétním případě není pana Haleta možné trestně stíhat, ale dál už nerozvinul kritéria, která by mohla dát odpověď na to, v jakých situacích naopak trestní stíhání osoby, která se dovolává ochrany přiznané oznamovatelům, možné bude.

Nakonec skupina soudců s nesouhlasným stanoviskem upozornila, že Velký senát neužil velmi přílehlavý judikát ve věci Plon proti Francii, ve kterém ESLP konstatoval, že ani s odstupem času povinnost dodržení lékařského tajemství o zdravotním stavu zesnulého prezidenta není oslabena s touhou veřejnosti po historické diskusi.³⁴

Osobně s tímto disentem velmi souzním. Jsem toho názoru, že kritéria stanovená ve věci Guja proti Lucembursku bylo po cca 15 letech více než potřeba přehodnotit a přetvořit je s ohledem na jejich užitečnost pro současnost, avšak takové rozšíření toho, co vše může obsahovat pojem veřejný zájem, může vést k narušení právní jistoty nejen veřejnosti ve vztahu ke státu, ale zároveň také k narušení právní jistoty v rámci soukromoprávních vztahů.

³⁴ Rozsudek ESLP ze dne 18. května 2004 ve věci Éditions Plon proti Francii, č. 58148/00

4 Ochrana oznamovatelů v EU

Vzhledem ke skutečnosti, že je Česká republika členským státem EU, je bezesporu, že právě právem EU bude vnitrostátní úprava ovlivněna ve velké míře. To je dáno mj. i vynutitelností některých unijních pramenů práva, která je oproti mezinárodním pramenům práva více dosažitelná. Ovšem to neznamená, že je tento vliv práva EU výlučný. Z tohoto důvodu tuto kapitolu z podstatné části zaměřím právě na právní úpravu EU, ale na úvod se budu věnovat i mezinárodnímu kontextu. Tento postup jsem zároveň zvolila i kvůli skutečnosti, že ESLP ve svých judikátech, které jsou zároveň předmětem této práce, na tyto dokumenty občasně odkazuje.

4.1 Exkurz do mezinárodní úpravy ochrany oznamovatelů

4.1.1 Úmluva OSN proti korupci

K této mezinárodní smlouvě, která má v současné chvíli 190 smluvních stran (stav ke dni 23. října 2023)³⁵, Česká republika přistoupila dne 22. dubna 2005, platnou se pak stala dne 29. prosince 2013.³⁶

Úmluva OSN o korupci se zaměřuje na prevenci, vyšetřování a stíhání korupce a na spolupráci při úkonech navazující na zjištění v souladu s touto mezinárodní smlouvou.

Z hlediska whistleblowingu je pak stěžejní čl. 33, který stanoví: „*Každá smluvní strana zváží, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobu, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou.*“³⁷

Ochrana oznamovatele není na tomto základě nijak silná, když státy mají pouze zvážit, zdali přijmou vnitrostátní úpravu poskytující ochranu oznamovatelům.

³⁵ UNITED NATIONS – OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *United Nations Convention against Corruption*. Online. [2023]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>. [2023-03-20].

³⁶ MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČESKÉ REPUBLIKY. *Úmluva OSN proti korupci (UNCAC)*. Online. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/organizace-spojonych-narodu/-/clanek/umluva-osn-proti-korupci-uncac->. [cit. 2024-03-20].

³⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy organizace spojených národů proti korupci

4.1.2 Úmluvy v rámci Skupiny států proti korupci

Skupina států proti korupci (anglická zkratka *GRECO*) byla založena Radou Evropy za účelem zlepšování boje s korupcí. Česká republika pak se Skupině států proti korupci přistoupila roku 2002.

V rámci skupiny pak došlo k přijetí Občanskoprávní úmluvy proti korupci a Trestněprávní úmluvě proti korupci.

Občanskoprávní úmluva proti korupci z roku 1999, v České republice platná od roku 2005, stanovuje ve svém čl. 9 ochranu zaměstnanců tak, že „[k]aždá smluvní strana zajistí ve svém vnitrostátním právu přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům.“³⁸

Tato definice je však dosti obecná a omezená pouze na zaměstnance, a nikoliv na jiné oznamovatele.

Trestněprávní úmluva o korupci z roku 1999 se pak ve svém čl. 22 zakotvuje ochranu spolupracovníků justice a svědků tím, že stanovuje:

„Každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, která budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro:

- a) ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 14, nebo ty, kteří jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení,*
- b) svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů.“³⁹*

4.1.3 Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) a Doporučení CM/Rec(2014)7

Roku 2010 byla Parlamentním shromážděním Rady Evropy přijata rezoluce č. 1729/2010, která měla upozornit na to, že většina členských států Rady Evropy nemá ve svých právních rádech zakotvenou komplexní právní úpravu poskytující ochranu oznamovatelům a vyzvala všechny členské státy k tomu, aby přezkoumaly své právní řády, ale zároveň upozornila na důležitost kulturního vnímání společnosti

³⁸ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s., o Občanskoprávní úmluvě o korupci

³⁹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 43/2009 Sb. m. s., kterým se mění a doplňuje sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s.

takové úpravy, aby činnost oznamovatelů nebyla spojována se zradou a neloajalitou.⁴⁰

Doporučení CM/Rec(2014)7, které mj. odkazuje i na EÚLP a judikaturu ESJP a i výše zmíněné prameny práva, doporučuje členským státům Rady Evropy zavedené komplexního právního rámce na ochranu oznamovatelů. Za tímto účelem doporučení vytyčuje principy, které pak spolu i s jejich pozadím a rozebírá v důvodové zprávě.⁴¹ Právě toto doporučení položilo teleologický základ pro Směrnici.⁴²

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

Před přijetím Směrnice, neexistoval na unijní úrovni žádný obdobný komplexní pramen práva a úprava byla značně roztráštěná.⁴³ Opatření na ochranu oznamovatelů byla zavedena pouze ve velmi omezeném počtu odvětví, zejm. v oblasti finančních služeb.⁴⁴ Zároveň do té doby sice již byla v některých členských státech přijata úprava ochrany oznamovatele, ale ta byla pouze částečná (např. se vztahovala pouze na zaměstnance ve služebním poměru nebo na zaměstnance ve finančním sektoru) a nebyla v porovnání mezi státy jednotná.⁴⁵ Tím pak bylo znemožňováno prosazování pravidel EU.

Roku 2017 pak Evropský parlament dvakrát vyzval Evropskou komisi, aby do konce roku předložila návrh předpisu, který bude zaručovat ochranu oznamovatelů ve veřejném i soukromém sektoru.⁴⁶ Ve světle událostí *LuxLeaks* ([viz Halet proti Lucembursku](#)), *Panama Papers*, *Paradise Papers*, *Dieselgate*, *Cambridge Analytica* a provedené studie, která odhalila mj. odhalila, že 49 %

⁴⁰ Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně whistleblowerů

⁴¹ Doporučení Výboru ministrů CM/Rec(2014)7 členským státům ve věci ochrany whistleblowerů

⁴² TKADLEC, Matěj. Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu. In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1. str. 58-60.

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ DIRECTORATE-GENERAL FOR JUSTICE AND CONSUMERS. *Whistleblower protection: Fact sheet*. Online; PDF. European Commission, 2018. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/08fc8e7c-83c3-4448-8d4f-cf296a32cfb3_en?filename=whistleblower-factsheet.pdf&prefLang=cs. [cit. 2024-03-21].

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru ze dne 23. dubna 2018, o posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU

občanů EU neví, jak má korupci nahlásit⁴⁷, předložila Evropská komise roku 2018 návrh Směrnice, která měla za cíl stanovit minimální standardy ochrany oznamovatelů v oblastech jako jsou veřejné zakázky, finanční služby, praní peněz a financování terorismu, bezpečnost výrobků, dopravy, životního prostředí, jaderné bezpečnosti, ochrany zvířat, veřejného zdraví, ochrany spotřebitele, soukromí a bezpečnosti sítí a informačních systémů, a to ve veřejném i soukromém sektoru.

V důvodové zprávě ke Směrnici pak kromě výše zmíněného Evropská komise odkazuje i na judikaturu ESLP a Doporučení CM/Rec(2014)7.

Směrnice měla být do vnitrostátních právních řádů transponována do 17. prosince 2021 a do současné chvíle tuto svou povinnost stále nenaplnily Estonsko a Polsko.⁴⁸

Samotná Směrnice stanovuje minimální požadavky na ochranu oznamovatelů a je v kompetenci členských států, jestli oznamovatelům poskytnou (nebo již poskytují) ochranu pouze v mezích Směrnice nebo zaručí ochranu silnější.

4.2.1 Věcná působnost

Věcná působnost Směrnice je pak určena tak, že minimální ochrana má být poskytnuta v případě oznámení týkajících se porušení práva EU spadajících do následujících kategorií:

- oblast působnosti aktů EU, které jsou uvedeny v příloze Směrnice – zadávání veřejných zakázek, finanční služby, produkty a trhy, bezpečnost výrobků, bezpečnost dopravy, ochrana životního prostředí, atomová bezpečnost, bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a životních podmínek zvířat, veřejné zdraví, ochrana spotřebitele a ochrana soukromí a osobních údajů. Tento výčet tedy přeneseně zahrnuje i veškeré vnitrostátní i unijní opatření, která byla přijata na základě těchto aktů, recitál Směrnice zde o tomto ustanovení hovoří jako o dynamickém odkazu;⁴⁹

⁴⁷ DIRECTORATE-GENERAL FOR JUSTICE AND CONSUMERS. *Whistleblower protection: Fact sheet*. Online; PDF. European Commission, 2018. Dostupné z:

https://commission.europa.eu/document/download/08fc8e7c-83c3-4448-8d4f-cf296a32cfb3_en?filename=whistleblower-factsheet.pdf&prefLang=cs. [cit. 2024-03-21].

⁴⁸ EU WHISTLEBLOWING MONITOR. *Status of Transposition*. Online. [2024]. Dostupné z: <https://whistleblowingmonitor.eu/>. [cit. 2024-03-21].

⁴⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, recitál bod 19

- oblast ohrožující finanční zájmy EU podle čl. 325 SFEU a jiná porušení podle jiných příslušných opatření EU;
- oblast vnitřního trhu podle čl. 26 odst. 2 SFEU, zahrnující i porušení pravidel hospodářské soutěže a státní podpory, vnitřního trhu související s daněmi z příjmů právnických osob a získávání daňových výhod, která maří předmět či účel daného práva týkajícího se daně z příjmů právnických osob.⁵⁰

Členským státům je však umožněno ochranu oznamovatelů rozšířit i za hranice vymezené tímto článkem.⁵¹

Směrnice se však nevyužije v případě, že vnitrostátní či unijní právo poskytuje ochranu utajovaným informacím, profesní mlčenlivosti lékařů a právníků, dále také na tajné porady soudců a trestní řízení.⁵² Zároveň Směrnicí nejsou dotčeny záležitosti týkající se národní bezpečnosti a práva pracovníků na projednání s jejich zástupci, odborovými organizacemi a nezávislost sociálních partnerů.⁵³

4.2.2 Osobní působnost

Osobní působnost Směrnice je pak určena široce tak, že se nevztahuje pouze na klasické zaměstnance v hlavním pracovním poměru, ale na veškeré osoby, kterým je přiznán status pracovníka, a to včetně státních zaměstnanců, dále na OSVČ, členy řídicích a dohledových orgánů a osoby vykonávající práci dle pokynů subkontraktorů. Ochrana se zároveň vztahuje na osoby, jejichž pracovní poměr již skončil nebo opačně ještě nezačal, kdy těchto informací taková osoba nabyla v rámci pracovního poměru nebo v rámci jednání předcházejících uzavření pracovního poměru. Velmi důležitým bodem je fakt, že ochrana se vztahuje na osoby pracující v rámci soukromého, ale i veřejného sektoru.⁵⁴

⁵⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 2 odst. 1

⁵¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 2. odst. 2

⁵² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 3 odst. 2

⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 3 odst. 2 a 4

⁵⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 4

4.2.3 Definice

Směrnice dále definuje 14 nejdůležitějších pojmů, se kterými pracuje, mezi které se řadí např. porušení, oznámení (interní i externí), oznamující osobu nebo odvetné a následné opatření.

Porušením je jednání či opomenutí, které je protiprávní vůči oblastem spadajícím od věcné působnosti Směrnice.⁵⁵

Informacemi o porušení jsou veškeré informace (a to i důvodná podezření) o porušeních (nebo pokusy o utajení porušení), ke kterým již došlo nebo o kterých se oznamovatel domnívá, že k nim došlo či k nim pravděpodobně dojde, a to právě v organizaci, ve které oznamovatel pracuje či v minulosti pracoval či s ní byl jakkoliv jinak v kontaktu v rámci své pracovní činnosti.⁵⁶ Oznámení pak je jakékoliv poskytnutí informací v ústní či písemné formě, a to buď příslušným orgánům nebo v rámci organizace.⁵⁷

Oznamovatelem je fyzická osoba, která informace o porušení oznámí nebo zveřejní.⁵⁸

Odvetné opatření představuje „*jakékoli přímé či nepřímé jednání nebo opomenutí, k němuž dochází v pracovním kontextu, které je vyvolané interním či externím oznámením nebo zveřejněním a které oznamující osobě působí nebo může způsobit neoprávněnou újmu*“.⁵⁹ Následným opatřením jsou pak jakékoliv postupy příjemce oznámení po jeho přijetí související s ověřením oznámených tvrzení a spojené s jeho řešením. Může se tedy jednat o interní šetření, stíhání a vyšetřování.⁶⁰

⁵⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 5 odst. 1

⁵⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 5 odst. 2

⁵⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 5 odst. 3, 4 a 5

⁵⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 5 odst. 7

⁵⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 5 odst. 11

⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 5 odst. 12

4.2.4 Podmínky ochrany

Dalším důležitým bodem Směrnice je určení podmínek, za kterých bude oznamovatelům poskytována ochrana. Ty jsou zachyceny v čl. 6 Směrnice. Podle něj oznamovatelé mají nárok na ochranu v případech, kdy měli oprávněné důvody se domnívat, že jimi oznámené informace byly v době oznámení pravdivé a spadaly po působnost Směrnice a oznámení bylo učiněno interně nebo externě, nebo informace byly oznamovatelem zveřejněny. Je pak na uvážení členských států, zdali ve svých vnitrostátních předpisech umožní podávat i anonymní oznámení. Čl. 6 odst. 4 Směrnice pak zaručuje stejnou míru ochrany pro oznamovatele, kteří oznámení učinili externě i interně. Z tohoto ustanovení vyplývá, že je na oznamovateli, zdali se rovnou rozhodne učinit externí oznámení bez toho, aniž by prve přistoupil k oznámení internímu. Ovšem toto ustanovení implikuje, že situace nebude stejná v případě zveřejnění.

4.2.5 Interní oznamování

Směrnice zde na členské státy apeluje, aby na národní úrovni vybízely k podávání oznámení pomocí interních kanálů před kanály externími.⁶¹ To pak odůvodňuje tím, že v případě, kdy oznamovatelé neshledají důvody pro učiněné externího oznámení, mají zpravidla větší pocit jistoty při interním oznamování. Interní oznámení totiž dle Směrnice může často vést ke dřívějšímu a účinnějšímu napravení situace.⁶²

Povinnost dle čl. 8 odst. 3 Směrnice zavést interní kanály pro oznamování provozované interně nebo třetí osobou je stanovena pro zaměstnavatele v soukromém sektoru s minimálně 50 zaměstnanci (to neplatí pro zaměstnavatele poskytující finanční služby nebo jejichž činnost se týká bezpečnosti dopravy nebo ochrany životního prostředí⁶³).

Interní kanály pak mají být provozovány bezpečným způsobem tak, aby bylo zachováno utajení totožnosti oznamovatele jakož i osob uvedených v oznámení. Oznamovatel musí nejpozději do sedmého dne od učinění oznámení obdržet potvrzení o oznámení. Musí být rovněž určena nestranná osoba, která bude

⁶¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 7 odst. 2

⁶² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, recitál bod 33

⁶³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 8 odst. 4

s oznamovatelem komunikovat a bude mu poskytovat zpětnou vazbu, kterou má obdržet nejpozději do třiceti dnů od učinění oznámení.⁶⁴

4.2.6 Externí oznamování

Členské státy mají povinnost zavést nezávislé a samostatné externí kanály pro oznamování, k tomu mají určit příslušné orgány a poskytnout jim odpovídající zdroje. Externí kanály musí být navrženy, zavedeny a provozovány tak, aby byla zachována úplnost a důvěrnost informací a bylo zabráněno neoprávněnému přístupu.⁶⁵

Tyto orgány mají jako v případě interních kanálů nejpozději do sedmi dnů od učinění oznámení potvrdit jeho přijetí. Orgány rovněž mají povinnost přijmout následná opatření, poskytnout oznamovateli zpětnou vazbu nejdéle do tří měsíců od učinění oznámení a rovněž jim sdělit výsledek provedeného šetření. V případě, že orgán obdrží oznámení, které není příslušný řešit, předá jej příslušnému orgánu.⁶⁶

Oznámení je možno učinit písemně i ústně, a to i prostřednictvím telefonátu, hlasových zpráv nebo osobně. Volba je pak na úvaze oznamovatele.⁶⁷

Směrnice v čl. 14 zároveň stanoví lhůtu maximálně tři roky, kdy mají být pravidelně přezkoumávány postupy těchto orgánů.

Pro interní a externí kanály společně platí povinnost zachovávat důvěrnost zakotvená v čl. 16 Směrnice, která mj. zahrnuje i takové jednání interních a externích kanálů, které zajistí zachování totožnosti oznamovatele tak, aby nebyla bez jeho výslovného souhlasu sdělena třetím osobám.

4.2.7 Zveřejňování

Zveřejněním se dle čl. 5 odst. 6 Směrnice rozumí zpřístupnění informací o porušení veřejnosti. Osobě, které se rozhodne informace zveřejnit, je možné přiznat ochranu pouze pokud již učinila interní nebo externí oznámení, avšak nebylo přijato žádné vhodné opatření. Druhý případ, kdy bude možné zveřejňující osobě

⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 9

⁶⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 5 odst. 12

⁶⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 11

⁶⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 12

poskytnout ochranu, budou situace, kdy má osoba oprávněný důvod se domnívat, že porušení může bezprostředně nebo zjevně ohrožovat veřejný zájem nebo „v případě externího oznámení existuje riziko odvetných opatření nebo je malá vyhlídka účinného řešení porušení vzhledem ke zvláštním okolnostem daného případu, například takovým, že důkazy mohou být zatajeny či zničeny nebo že příslušný orgán může být spolčen s pachatelem porušení či se může na porušení podílet.“⁶⁸

4.2.8 Ochranná opatření

Čl. 19 Směrnice uvádí demonstrativní výčet odvetných opatření, kterým má být zabráněno, a to včetně pokusů o ně nebo jejich hrozby. Jedná se např. o odvolání nebo propuštění, degradování z pozice, snížení mzdy, negativní hodnocení, uložení disciplinárních opatření, nátlak, zastrašování, obtěžování, diskriminace nebo vyžadování psychiatrického či lékařského vyšetření.

Na druhou stranu Směrnice ve svém čl. 20 vyčítá rovněž i příklady podpůrných opatření, která mají členské státy zajistit. Jedná se např. o přístup k nezávislým a bezplatným informacím a poradenství týkající se možné nápravy a obrany jejich práv. Dále se jedná o pomoc ze strany příslušných orgánů a stejně tak pomoc právní.

Členské státy jsou povinny přijmout nezbytná opatření na ochranu před odvetnými opatřeními. Směrnice zde opět uvádí demonstrativní výčet. Oznamovatelé tak nemají např. nést odpovědnost za oznámení nebo zveřejnění, pokud se domnívali, že oznámení nebo zveřejnění bylo nezbytné k odhalení porušení. Dále oznamovatelé nenesou odpovědnost za získání informací, pokud takové získání informací samotné nepředstavuje trestný čin. Dalším důležitým bodem je také bod, který stanovuje, že v řízení před soudem (nebo obdobném řízení) o újmě, která byla způsobena oznamovateli odvetným opatřením, leží důkazní břemeno na osobě, která odvetné opatření přijala, aby prokázala, že opatření bylo založeno na řádně odůvodněných skutečnostech. Zároveň má být zajištěno, aby osobám, kterým byla způsobena oznámením újma, byla poskytnuta její plná náhrada.⁶⁹

⁶⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 15 odst. 1 písm. b) bod ii)

⁶⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 21

Důležité je rovněž zmínit, že jistá míra ochrany je přiznána i dotčeným osobám.⁷⁰

4.2.9 Sankce

V poslední řadě pak členské státy musí zajistit zavedení přiměřených a účinných sankcí vůči těm, kteří brání nebo se snaží zabránit oznámení, přijmou odvetná opatření, použijí obtěžující postupy nebo poruší povinnost zachovávat důvěrnost. Rovněž mají být přijaty sankce vůči oznamovatelům, o kterých bude prokázáno že záměrně oznámili nebo zveřejnili nepravdivé informace.⁷¹

⁷⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 22

⁷¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 23

5 Ochrana oznamovatelů v ČR

Ačkoliv k přijetí právní úpravy došlo až v minulém roce v návaznosti na uplynutí transpoziční lhůty Směrnice, Česká republika má poměrně bohatou historii v pokusech o přijetí odpovídající právní úpravy.

Rovněž zde existuje i judikatura Ústavního soudu ČR, ve které se nevěnuje přímo ochraně oznamovatelů, ale okrajově se jí (možná i nevědomky) věnuje.

V této kapitole se budu věnovat právě těmto tématům.

5.1 Rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR

Jak jsem již naznačila výše, judikatura Ústavního soudu ČR není v oblasti ochrany oznamovatele nikterak obsáhlá, avšak i tak se Ústavní soud ČR k některým aspektům v minulosti vyjádřil. Bohužel tato praxe neposkytuje oznamovatelům komplexní obraz, jak by v obdobných situacích měli postupovat. V některých případech se Ústavní soud ČR dokonce rozchází s tím, jaký trend v oblasti ochrany oznamovatele začal udávat ESLP (viz [usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 19. listopadu 2015, sp. zn. IV. ÚS 3063/15](#)).

Vývoj judikatury Ústavního soudu ČR z mého pohledu ukazuje na nutnost přijetí odpovídající a vhodně nastavené právní úpravy ochrany oznamovatele.

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

První nález Ústavního soudu ČR týkající se problematiky ochrany oznamovatele pochází z konce roku 2012.

V daném případě se Ústavní soud ČR zabýval případem dvou zaměstnanců Čistírny odpadních vod Velké Pavlovice, se kterými byl okamžitě zrušen pracovní poměr poté, co odeslali dopis s názvem *Katastrofální stav ČOV* několika různým adresátům, které zahrnovaly různé fyzické i právnické osoby a Českou inspekci životního prostředí. V dopise kromě závadného stavu poukazovali i na podmínky, za kterých je Čistírna odpadních vod Velké Pavlovice provozována, za jakých podmínek byla jejich zaměstnavateli pronajata apod.

Zaměstnanci poukazovali na skutečnost, že před odesláním předmětného dopisu v souladu s kolektivní smlouvou a se snahou dostát jejich prevenční povinnosti provedli devět zápisů do provozní knihy, ve kterých upozorňovali na

závažné porušování provozního řádu a neměli tak žádných jiných prostředků, jak odvrátit možné poškození životního prostředí.

Obecné soudy k tomu uvedly, že oba zaměstnanci mohli svým jednáním chtít předejít škodám, avšak obsah zasláního dopisu měl zaměstnavatele poškodit. Intenzitu porušení toho času ještě pracovní kázně nemohl snížit ani veřejný zájem na věci, a proto okamžité zrušení jejich pracovních poměrů byl adekvátním řešením.

Ústavní soud ČR se však se závěry obecných soudů neztotožnil a uvedl, že ani požadavek na dodržování smluv *pacta sunt servanda* a z něj vyplývající povinnost loajality zaměstnance ke svému zaměstnavateli nemůže apriorně anulovat veřejný zájem. Na skutečnost, že zaměstnanci sledovali veřejný zájem, ukazuje i to, že dopis adresovali mj. i České inspekci životního prostředí.

Ústavní soud ČR proto stížnosti vyhověl a vrátil věc k projednání obecným soudům. Ovšem i ty zamítly žalobu na určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru okamžitým zrušením. Proto zaměstnanci podali druhou ústavní stížnost⁷², ve které poukazovali na omezení jejich svobody projevu. Ovšem Ústavní soud ČR zde konstatoval, že obecné soudy po navrácení věci dostatečně zvážily jednotlivé zájmy (veřejný zájem na straně jedné a *pacta sunt servada* a povinnost loajality na straně druhé) a došly k závěru, že soukromoprávní zájem v tomto případě převáží. Zároveň zaměstnanci tvrzený katastrofální stav nebyl potvrzen. Z těchto důvodů Ústavní soud ČR druhou ústavní stížnost odmítl.

5.1.2 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. prosince 2014, sp. zn. II. ÚS 1774/14

V následujícím případě se zaměstnanec společnosti KROHNE obrátil na Ústavní soud ČR se svou stížností poté, co s ním byl rozvázán pracovní poměr dle § 52 písm. c) zákoníku práce, avšak zaměstnanec se domníval, že skutečným důvodem byla jeho kritika vůči zaměstnavateli, kterou zaslal zahraničnímu vedení. Na podporu svých tvrzení zaměstnanec pořídil dva audio záznamy bez vědomí nahrávaných osob – první záznam zachycoval dění pracovní porady zaměstnanců a druhý rozhovor zaměstnance s představitelem zahraničního vedení, kdy tyto nahrávky byly obecnými soudy shledány jako nepřípustné, neboť měly zachycovat projevy osobní povahy dotčených osob.

⁷² Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 4. listopadu 2015, sp. zn. 2449/15

Ústavní soud ČR k tomu konstatoval, že v řízení o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru nelze obdobné důkazy (pokud jsou předkládány zaměstnancem) „odmítat s pouhým odkazem na to, že se jedná o projevy osobní povahy hovořících osob.“⁷³ V takových případech je nutné pomocí testu proporcionality zvážit, zdali převáží zájem na ochranu osobnosti nahrávané osoby nebo zájem na ochranu práv zaměstnance, který nahrávku pořídil a použil v soudním řízení.

Test proporcionality se pak skládá ze tří korek – posouzení způsobilosti opatření k naplnění cíle, potřebnost použitých prostředků z hlediska jejich šetrnosti k základnímu právu a posouzení, zda újma není nepřiměřená vzhledem k zamýšlenému cíli.

Z pohledu ochrany oznamovatele je v tomto nálezu pak důležitá především část, kdy Ústavní soud ČR připomenul princip ochrany slabší smluvní strany, na který je kladen zvláštní důraz v oblasti pracovního práva, kdy obecné soudy by tento princip neměly opomínat při obvyklé důkazní nouzi zaměstnanců, kteří se snaží prokázat nezákonný postup zaměstnavatelů při rozvazování pracovního poměru.

5.1.3 Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 19. listopadu 2015, sp. zn. IV. ÚS 3063/15

V následujícím případě podal zaměstnanec ústavní stížnost poté, co s ním zaměstnavatel okamžitě zrušil pracovní poměr a následně mu ještě předal výpověď z pracovního poměru. Tyto zaměstnanec obdržel poté, co se dle jeho slov „s nejlepšími úmysly, oslovil e-mailem potenciálního obchodního partnera zaměstnavatele a ne zcela vhodně formulovaným textem jej upozornil na diskriminační podmínky a další vady vyhlášeného výběrového řízení, kterého se zaměstnavatel stěžovatele hodlal zúčastnit; upozornil jej i na možné právní kroky, které je připraven učinit.“⁷⁴

Zaměstnanec argumentoval tím, že obecné soudy zasáhly svými rozhodnutími mj. do jeho práva na svobodu projevu. Ovšem zde Ústavní soud ČR konstatoval, že právo na svobodu projevu není právem absolutním a slouží především k tomu, aby se každý bez rizika následného trestu mohl vyjádřit (a to i kriticky) např. vůči politikům či činnosti státu. Toto právo však nelze neomezeně

⁷³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. prosince 2014, sp. zn. II. ÚS 1774/14

⁷⁴ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 19. listopadu 2015, sp. zn. IV. ÚS 3063/15

rozšiřovat. Pro pracovněprávní vztahy je pak charakteristický princip nadřízenosti a podřízenosti a z tohoto principu vyplývající povinnost zaměstnance zachovávat vůči zaměstnavateli loajalitu a řídit se pokyny.

Ústavní soud ČR dále konstatoval, že na dané věci neshledal hledisko veřejného zájmu tak významné, aby mohl zasáhnout do rozhodovací činnosti obecných soudů a v návaznosti hodnotit i pravdivost zaměstnancem uvedených tvrzení.

5.2 Legislativní pokusy

Ačkoliv institut whistleblowingu zaznamenal největší rozmach právě v minulých letech po vyhlášení Směrnice, v České republice byly snahy o zakotvení ochrany oznamovatelů již mnoho let před návrhem. První návrh pocházel dokonce již z roku 2012 (tedy celých 7 let před Směrnicí) a téměř pravidelně přibývaly návrhy nové. Je proto s podivem, že i přes takto bohatou historii pokusů o zakotvení solidní právní úpravy ochrany oznamovatelů v českém právním řádu, a především po jejím opakovaném a podrobném rozebírání ze strany odborné veřejnosti, došlo k finálnímu přijetí ZOO až přibližně rok a půl po uplynutí transpoziční lhůty, a to navíc ve velmi nedokonalé podobě.

5.2.1 Vládní návrh z roku 2012

Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů – tedy první vládní návrh ochrany oznamovatelů v České republice – předložila tehdejší místopředsedkyně vlády Karolína Peake. Tento návrh byl předložen v souladu s programovým prohlášením vlády Petra Nečase a z jeho obsahu je patrné, že jeho cílem bylo pouze naplnění jednoho z programových bodů.⁷⁵ Tento návrh plánoval vtělit ochranu oznamovatele do antidiskriminačního zákona (býti oznamovatelem se tedy mělo stát dalším diskriminačním důvodem), varianta samostatného zákona nebyla považována za účelnou.

Dle předkládací zprávy pojem whistleblowing představuje, že „*zaměstnanec konkrétní společnosti či organizace upozorní příslušný orgán na trestné jednání na*

⁷⁵ PICHRT, Jan. Do pětice všeho dobrého? In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1. str. 1.

*svém pracovišti, které se pravděpodobně děje s vědomím jeho nadřízených a které zároveň směřuje proti veřejnému zájmu s tím, že oznamovatel jedná v dobré víře.*⁷⁶

Pojem whistleblowingu a jeho účel je na základě této definice velmi omezený. Oznamovatelem může být pouze zaměstnanec (tedy nikoliv osoby v obdobném postavení jako jsou např. OSVČ vykonávající svou činnost ve spojení s organizací, které se oznámení týká). Zároveň oznamovatel může nahlásit pouze trestněprávní jednání, kdy trestněprávní jednání je pojem užší nežli protiprávní jednání. Takové oznámení pak může být učiněno pouze orgánům činným v trestním řízení.⁷⁷

Ku podivu také zůstává, že předkladatel v materiálu poukazuje na judikaturu ESLP, ale i přes to ani v nejmenším nereflektoval v té době již existující kritéria stanovená ve věci Guja proti Moldavsku.

Po pádu vlády Petra Nečase v roce 2013 spadl pod stůl i tento návrh.⁷⁸

5.2.2 Návrh skupiny senátorů z roku 2013

Druhý návrh zákona upravující ochranu oznamovatelů předložila skupina senátorů v jejímž čele stál Libor Michálek – nejznámější český whistleblower, o kterém jsem se již zmínila v kapitole [Whistleblowing z pohledu historie](#).

Tento návrh upravoval ochranu oznamovatelů již v samostatném zákoně, ten se však měl sestávat pouze z několika málo ustanovení, která nebyla dostatečně propracovaná. Návrh zákona se vztahoval zejména na zaměstnance veřejného sektoru a zaměstnance ze soukromého sektoru opomíjel. Zároveň se týkal pouze oznámení specifických jednání, která např. naplňují skutkovou podstatu trestného činu nebo přestupku.⁷⁹

⁷⁶ ČESKO. *Předkládací zpráva k návrhu věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*. Doc, online. In: Odok.cz. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-03-24].

⁷⁷ ČESKO. *Materiál k návrhu věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*. Doc, online. In: Odok.cz. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-03-24].

⁷⁸ PICHRT, Jan. *Do pětice všeho dobrého?* In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1. str. 1.

⁷⁹ ČESKO. *Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů*. PDF, online. In: Senat.cz. 2013. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/70010/58803>. [cit. 2024-03-24].

Návrh byl navrácen k dopracování, ale k dalšímu projednání již nikdy nedošlo.⁸⁰

5.2.3 Vládní návrh z roku 2016

Třetí návrh tentokrát nelegislativní povahy⁸¹ (návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů) předložený ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiřím Dienstbierem byl vytvořen v souladu s Programovým prohlášením vlády České republiky pro roky 2013-2017 a v souladu s Vládní koncepcí boje s korupcí na léta 2015-2017. Tento návrh vyloučil přijetí komplexní úpravy ochrany oznamovatelů a zaměřil se na ochranu oznamovatelů skrze dílčí úpravy českého právního řádu jako je např. zákoník práce, zákon o státní službě. Návrh tentokrát osobu oznamovatele a poskytovanou ochranu viděl širěji a před postihy měli být chráněni jak zaměstnanci veřejného a soukromého sektoru, ale i např. bývalí zaměstnanci, stážisté, uchazeči o zaměstnání a osoby blízké oznamovatelům. Návrh celkově pomýšlel na širší spektrum aspektů jako je např. oznamování nejen trestné činnosti, ale i protiprávního jednání, interní a externí oznamování i osobu přijímající oznámení. K dobru tomuto návrhu lze přičíst i to, že jako první měl konečně snahu o zapracování kritérií, která ve své judikatuře mnohonásobně zopakoval ESLP.⁸²

5.2.4 Poslanecký návrh z roku 2016

Čtvrtý návrh byl předložen tehdejšími ministrem financí Andrejem Babišem. Jednalo se o politickou reakci na minule zmíněný třetí návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů, jehož předkladatelem byl Jiří Dienstbier.⁸³

⁸⁰ PICHRT, Jan. Do pětice všeho dobrého? In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1. str. 2.

⁸¹ ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Ministr Jiří Dienstbier představil alternativy legislativního řešení ochrany oznamovatelů protiprávního jednání*. Online. In: Vláda ČR: Archiv. 25. 4. 2016. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/ministr-jiri-dienstbier-predstavil-alternativy-legislativniho-reseni-ochrany-oznamovatelu-protipravniho-jednani-142952/#>. [cit. 2024-03-23].

⁸² ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů*. PDF, online. In: Vláda.gov.cz. 2016. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/dokumenty/tiskove-zpravy/Navrh-alternativ-legislativniho-reseni-ochrany-oznamovatelu.pdf>. [cit. 2024-03-23].

⁸³ TKADLEC, Matěj. Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu. In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1. str. 60-61.

Tento návrh měl upravovat ochranu oznamovatele v samostatném zákoně. Hlavní tělo návrhu se upraveno v 10 ustanoveních a několika dalších, které tyto změny měly reflektovat do souvisejících zákonů.⁸⁴

Oznamovatelem podle tohoto návrhu mohl být pouze zaměstnanec, a to v soukromém i veřejném sektoru, jednalo se tedy o užší chápání pojmu oznamovatel. Ochrana by pak bylo možné poskytnout pouze v případech, kdy by se jednalo o oznámení taxativně vymezených trestných činů. Pravděpodobně nejvíce kritizovanou částí pak bylo ustanovení, které stanovovalo, že status chráněného oznamovatele by přiznávalo státní zastupitelství.⁸⁵

Projednávání tohoto návrhu bylo ukončeno kvůli konci volebního období tehdejší PSP.⁸⁶

5.2.5 Vládní návrh z roku 2017

Vládní návrh z roku 2017 řešil problematiku ochrany oznamovatele novelou občanského soudního řádu. Ta spočívala pouze v doplnění § 133a občanského soudního řádu o druhý odstavec, který měl znít: „*Pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že byl ze strany žalovaného postižen nebo znevýhodněn v oblasti základního pracovněprávního vztahu proto, že u orgánu činného v trestním řízení učinil na základě důvěryhodných skutečností trestní oznámení pro trestný čin, který mohl spáchat žalovaný, zaměstnanec žalovaného, osoba ve služebním poměru zařazená u žalovaného, člen orgánu žalovaného nebo osoba vykonávající veřejnou funkci u žalovaného nebo stojící v jeho čele, je žalovaný povinen dokázat, že nedošlo k postižení nebo znevýhodnění žalobce z tohoto důvodu.*“⁸⁷

⁸⁴ ČESKO. *Materiál k návrhu poslance Andreje Babiše na vydání zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů (tisk č. 799)*. Doc, online. In: Odok.cz. 2016. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNA9N9FLE9/KORNA9N9HF52>. [cit. 2024-03-23].

⁸⁵ PICHRT, Jan. Do pětice všeho dobrého? In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1. str. 3.

⁸⁶ TKADLEC, Matěj. Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu. In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1. str. 60-61.

⁸⁷ ČESKO. *Materiál k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů*. Doc, online. In: Odok.cz. 2017. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNACBHV9LV/>. [cit. 2024-03-23].

Toto ustanovení mělo za cíl zakotvit v případě whistleblowingu přenesené důkazní břemeno. Zároveň z něj vyplývá, že oznamovatelem může být pouze osoba v základním pracovněprávním vztahu, která učinila oznámení u orgánu činného v trestním řízení. Jedná se tedy o velmi úzké vymezení toho, kdo se oznamovatelem může stát, oznámení jakéhokoliv protiprávního jednání je tedy zcela vyloučeno. To je v důvodové zprávě vysvětleno tím, že se jedná o „*snah[u] o vyvažování veřejného zájmu na oznamování nekalých jednání a povinností zaměstnanců být loajální ke svému zaměstnavateli [...] a předcházení podávání oznámení na bagatelní protiprávní jednání, šikanózní podání atd.*“⁸⁸ To je podpořeno odkazem na judikaturu ESLP a ÚS.

Toto uvažování je dle mého názoru naprosto zcestné, protože nejenom oznamování trestné činnosti je ve veřejném zájmu, ve veřejném zájmu může být celá řada skutečností a jednání a nelze stanovit pravidlo říkající, že zaměstnanci mohou porušit svou povinnost loajality pouze pokud oznamují trestný čin. To ostatně dovodila i judikatura ESLP, ale bohužel pro předkladatele to výslovně uvedla až o pár let později.

Návrh se rovněž nezabýval problematikou odvetných opatření nebo interních a externích kanálů. To však ani nebylo možné, když se předkladatel omezil pouze na jeden přidaný odstavec.

Tento návrh byl předložen až ke konci volebního období PSP, a proto se nedostal k dalšímu projednání.⁸⁹

5.2.6 Vládní návrh z roku 2018

Dalším návrhem – v pořadí již šestým – je vládní návrh tehdejšího ministra spravedlnosti Jana Kněžínska. Návrh byl předložen mj. s ohledem na legislativní aktivitu EU a jejím návrhem Směrnice.⁹⁰

Návrh tohoto zákona se vydal cestou samostatného předpisu a představoval doposud nejkompexnější pokus o úpravu. Návrh se zabýval definicí oznámení, která se vztahovala na zaměstnance veřejného i soukromého sektoru oznamující

⁸⁸ Tamtéž.

⁸⁹ PICHRT, Jan. Do pětice všeho dobrého? In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1. str. 3.

⁹⁰ ČESKO. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů*. Doc, online. In: Odok.cz. 2018. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSB63F32SK/>. [cit. 2024-03-23].

protiprávní jednání. Ovšem protiprávní jednání zde bylo vymezeno úžeji, mělo se jednat o trestné činy, přestupky nebo jednání, které má znaky přestupku.⁹¹

Návrh zákona se dále věnoval vnitřním a vnějším oznamovacím systémům a podmínky prošetření oznámení. Vnější oznamování mělo být činěno u příslušného orgánu (orgán činný v trestním řízení nebo příslušný správní orgán) nebo Agentury na ochranu oznamovatelů, která měla být na základě tohoto zákona zřízena.⁹²

Důvodová zpráva v tomto případě odkazuje i na judikaturu ESLP a Doporučení Rady Evropy č. CM/Rec(2014)7, ze kterých návrh čerpá.⁹³

Tento návrh nakonec nebyl celý projednán kvůli skutečnosti, že Směrnice, ještě nenabyla své finální podoby v důsledku čehož by bylo nutné navrhovaný zákon v blízké době novelizovat.⁹⁴

5.2.7 Poslanecký návrh z roku 2020

První transpoziční návrh předložila skupina poslanců v čele s Lukášem Černoňorským. Ten byl však zamítnut ihned v prvním čtení. Důvodem byla jeho značná kritika především ze strany vlády, která ve stejné době předložila již svůj vládní návrh zákona (viz níže [Vládní návrh z roku 2020](#)).

Vláda k tomuto návrhu vydala nesouhlasné stanovisko, ve kterém návrh kritizovala z formálního i materiálního hlediska. Problematické bylo, že návrh některá ustanovení oproti Směrnici nedůvodně rozšiřuje, jiná naopak neprovádí v celé šíři a celkově neprovádí řádnou transpozici.⁹⁵

Problematické pak bylo především ustanovení § 2 odst. 6 návrhu zákona, které definovalo jednání, jež je v zásadním rozporu s veřejným zájmem jako jednání, které:

⁹¹ ČESKO. *Materiál k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů*. Doc, online. In: Odok.cz. 2018. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSB63F32SK/>. [cit. 2024-03-23].

⁹² Tamtéž.

⁹³ ČESKO. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů*. Doc, online. In: Odok.cz. 2018. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSB63F32SK/>. [cit. 2024-03-23].

⁹⁴ TKADLEC, Matěj. *Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu*. In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1. str. 61.

⁹⁵ ČESKO. *Stanovisko vlády č. 831 k návrhu poslanců Lukáše Černoňorského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk č. 955)*. PDF, online. In: Odok.cz. 17. 8. 2020. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSBRTGPK6F/>. [cit. 2024-03-24].

„a) představuje naplnění skutkové podstaty trestného činu, s výjimkou přečinů, za něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nižší než 2 roky, nebo jednání, které má znaky takového trestného činu,

b) představuje naplnění skutkové podstaty přestupku, za který se podle jiného právního předpisu ukládá pokuta s horní sazbou ve výši nejméně 2 000 000 Kč, nebo jednání, které má znaky takového přestupku,

c) představuje porušení rozpočtové kázně s odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši nejméně 2 000 000 Kč, nebo

d) k dokonání jednání podle písmene a) až c) bezprostředně směřuje.“⁹⁶

Pokud by bylo uzákoněno takové znění, v důsledku by to znamenalo, že oznamovatelům bude poskytnuta ochrana pouze pokud nahlásí velmi omezenou skupinu jednání, která je omezena povahou, závažností nebo výší možné sankce za oznámení jednání. To je navíc v rozporu se zněním Směrnice, která za porušení považuje veškeré jednání nebo opomenutí, které je protiprávní a v rozporu s uvedenými unijními akty nebo maří jejich účel.⁹⁷

Dále bylo v rozporu se Směrnicí ustanovením § 4 návrhu zákona, které nestanovovalo povinnost pro zaměstnavatele v soukromém sektoru zavést interní oznamovací kanály a nechávalo tuto volbu na jejich volné úvaze. Návrh rovněž stanovoval povinnost oznamovateli se v první řadě obrátit na interní oznamovací kanály a až poté se může se svými podezřeními obrátit na příslušné orgány, kdy takový postup je považován za vnější oznamování.⁹⁸ To by však znamenalo, že bude do našeho právního řádu zaveden postup, kdy by např. zaměstnanec měl podezření, že byl jeho zaměstnavatelem spáchán trestný čin, avšak ten by mohl orgánům činným v trestním řízení nahlásit až poté, co jej oznámil prostřednictvím interního kanálu (tento postup by dle § 6 odst. 2 návrhu zákona zaměstnanec nemusel

⁹⁶ ČESKO. *Návrh poslanců Lukáše Černožského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně oznamovatelů*. PDF, online. In: Psp.cz. 2020. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180110>. [cit. 2024-03-24].

⁹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, čl. 5 odst. 1

⁹⁸ ČESKO. *Stanovisko vlády č. 831 k návrhu poslanců Lukáše Černožského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk č. 955)*. PDF, online. 17. 8. 2020. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSBRTGPK6F/>. [cit. 2024-03-24].

dodržovat pouze za velmi specifických situací). Jenom za splnění těchto podmínek by zaměstnanci byla poskytnuta ochrana spojená se statutem oznamovatele.

Za problematickou byla vnímána i úprava týkající se anonymního oznamování, vedení evidence oznámení, oblast odvetných opatření a správního trestání.⁹⁹

5.2.8 Vládní návrh z roku 2020

Poslední neúspěšný návrh byl Ministerstvem spravedlnosti vyhotoven v polovině roku 2020, avšak do PSP byl předložen až 9. února 2021 (tedy jen pár měsíců před koncem volebního období). Ačkoliv transpoziční lhůta Směrnice končila dnem 17. prosince 2021 a projednání a následné přijetí vhodného návrhu tak mělo být učiněno v období několika měsíců, k přednostnímu projednání ze strany PSP nedošlo a cesta tohoto návrhu skončila spolu s jejím volebním obdobím.¹⁰⁰

Znění návrhu postoupeného vládou PSP pak upravuje podmínky oznamování a jeho posuzování, podmínky poskytování ochrany a působnost Ministerstva spravedlnosti v oblasti ochrany oznamovatelů.

Oznámení bylo dle § 2 odst. 1 tohoto návrhu definováno jako oznámení obsahující informace o možném protiprávním jednání, které vykazuje znaky trestného činu nebo přestupku nebo porušuje právní předpis nebo unijní předpis upravující taxativně vyjmenované oblasti (např. oblast finančních služeb, bezpečnost dopravy nebo ochrany životního prostředí), kdy o tomto protiprávním jednání se oznamovatel dozvěděl v souvislosti s jeho prací či obdobnou činností.¹⁰¹

Tato definice umožňuje široké pojetí toho, co je protiprávní jednání (širší pojetí oproti Směrnici) a zároveň toho, co je považováno za práci. Obzvláště způsob, jakým se oznamovatel měl dozvědět o protiprávním jednání vnímám velmi pozitivně. Takto nastavené pojetí by umožnilo oznamovat protiprávní jednání nejen zaměstnancům, ale i např. OSVČ, stážistům nebo subkontraktorům. Ovšem oznamovatelům by mohlo v některých ne zcela zřejmých případech činit jisté potíže

⁹⁹ Tamtéž.

¹⁰⁰ ČESKO. *Sněmovní tisk 1150. Vl. n. z. o ochraně oznamovatelů – EU*. Online. In: Psp.cz. 2021. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1150>. [cit. 2024-03-24].

¹⁰¹ Tamtéž.

klasifikovat, zdali oznamované jednání vykazuje znaky trestného činu nebo přestupku nebo spadá do vymezených oblastí.

Návrh dále upravoval i podmínky poskytování ochrany oznamovatelům, jím blízkých osob nebo osob dotčených, ale zároveň podmínky, kdy oznamující osobě ochrana poskytována nebude (tzv. ochrana před zneužitím).¹⁰²

Oznamování by bylo možné činit interními kanály nebo Ministerstvu spravedlnosti, popř. uveřejněním informací. Zde bylo překvapivé, že návrh chtěl stanovit povinnost zavést interní kanály mj. i pro zaměstnavatele, kteří měli v minulém čtvrtletí alespoň 25 zaměstnanců. Návrh byl zde přísnější než Směrnice, která tuto povinnost stanovuje pro zaměstnavatele s alespoň 50 zaměstnanci.

V případě Ministerstva spravedlnosti jako externího kanálu pro oznamování vyjádřila své pochybnosti Transparency International, a to vzhledem k politické angažovanosti ministra spravedlnosti, která by v očích veřejnosti mohla vzbuzovat jistou nedůvěru.¹⁰³

I přes některé nedostatky a výtky byl tento návrh většinovou odbornou veřejností (např. Transparency International a Oživení) hodnocen spíše pozitivně, avšak kvůli zmíněnému konci volebního období nebyl dále projednáván.

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

Poslední a v tomto případě i úspěšný vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů byl PSP předložen 30. listopadu 2022 (tedy bezmála téměř rok poté, co uplynula transpoziční lhůta). Vyhlášen ve Sbírce zákonů ČR byl dne 20. června 2023, účinnosti pak nabyl dnem 1. srpna 2023.¹⁰⁴

Platné a již i účinné znění představuje pozměněný a aktualizovaný vládní návrh z roku 2020, avšak tento se setkal s četnou kritikou. Ačkoliv ho ministr spravedlnosti Pavel Blažek označil za kompromisní řešení, od odborné veřejnosti se vřelého přivítání nedočkal.

¹⁰² Tamtéž.

¹⁰³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů*. Online. In: Transparency.cz. 21. 5. 2021. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/vladni-navrh-zakona-o-ochrane-oznamovatelu/>. [cit. 2024-03-24].

¹⁰⁴ ČESKO. *Sněmovní tisk 352. Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU*. Online. In: Psp.cz. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=352>. [cit. 2024-03-24].

Ze strany Oživení a Transparency International byl kritizován především pro absenci zákonného zakotvení anonymního oznamování. To má vést k tomu, že zákon bude v praxi méně účinný. Právník Transparency International k tomu uvedl: „Anonymní oznámení jsou běžným zdrojem informací, se kterým se dnes běžně pracuje i ve veřejné správě. Odpor podstatné části zákonodárců vůči anonymům je spíše ideologický a neodpovídá praktickým zkušenostem nejen protikorupčních organizací, ale i soukromého sektoru. Obavy ze zneužívání systému anonymy se v praxi nepotvrzují a prostý 'zákaz' anonymního oznámení některé jiné negativní jevy stejně nevyřeší,“¹⁰⁵

Transparency International pak uvedla, že i přes nedostatky však ZOO postavení oznamovatelů v ČR rozhodně posílí, vyjma oblasti anonymních oznámení úředníků, neboť ZOO zrušil nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, a úředníci tak již nemohou podávat anonymní oznámení.¹⁰⁶

Zdá se tedy, že lepší variantou by bylo použít původní vládní návrh z roku 2020, a to už z hlediska jeho lepšího přijetí veřejností i z hlediska hospodárnosti a rychlosti.

5.3.1 Organizace zákona

Samotný ZOO se skládá z pěti částí.

Část první se věnuje, předmětu úpravy, co se považuje za oznámení a naopak, co za oznámení považováno není, dále se věnuje odvetným opatřením, právu na přiměřené zadostiučinění a (ne)možnosti vzdát se ochrany poskytované zákonem.

¹⁰⁵ OŽIVENÍ. *Tisková zpráva: Poslanci projednali Blažkův nekvalitní návrh zákona o ochraně oznamovatelů, přes dílčí opravu zůstává nedostatečný.* Online, společná tisková zpráva Transparency International, Rekonstrukce státu a Oživení. In: Oziveni.cz. 1. 3. 2023. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2023/03/Tiskova_zprava_Whistleblowing_01_03_Oziveni_REST_TI.pdf. [cit. 2024-03-24].

¹⁰⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Poslanci schválili nekvalitní zákon o ochraně oznamovatelů. Klíčová anonymní podání nejsou zahrnuta, Česku tak hrozí žaloba.* Online. In: Transparency.cz. 25. 4. 2023. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/poslanci-schvalili-nekvalitni-zakon-o-ochrane-oznamovateleu-klicova-anonymni-podani-nejsou-zahrnuta-cesku-tak-hrozi-zaloba/>. [cit. 2024-03-24].

Druhá část popisuje oznamování a postup po jeho učinění. Blíže určuje podmínky ochrany oznamovatele, vnitřní oznamovací systém a působnost Ministerstva spravedlnosti v mezích tohoto zákona.

Třetí část je zaměřena na kontrolu nad dodržováním povinností povinných subjektů.

Čtvrtá část pak upravuje přestupky, kterých je možné se dopustit nedodržením pravidel stanovených tímto zákonem a odpovídající sankce.

Část pátá je věnována přechodným a závěrečným ustanovením.

5.3.2 Vybrané aspekty zákona

Oznámení je dle ZOO takové oznámení, jež obsahuje informace o jednání, ke kterému již došlo nebo ke kterému teprve má dojít. Zde je pozitivní, že se zákonodárce nezaměřil pouze na již uskutečněné jednání. Zároveň toto jednání se musí vztahovat k osobě, pro kterou oznamovatel vykonává/vykonával práci nebo podobnou činnost, či s ní byl jinak v kontaktu v souvislosti s výkonem práce/podobné činnosti. Problematické z mého pohledu je až ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) ZOO, které uvádí, že za oznámení se považuje oznámení o činnosti, které „*má znaky přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč*“.¹⁰⁷

Limitující hranice 100 000 Kč může vyloučit celou řadu přestupků. Zároveň zde vyvstává otázka, jak laik, který nemá celistvý přehled o právních předpisech, bude schopen najít a určit odpovídající přestupek, který by se mohl potenciálně vztáhnout na jím domnělé protiprávní jednání. To ještě umocňuje skutečnost, že náš právní řád nemá jediný celistvý právní předpis, který by upravoval všechny přestupky, kterých se lze dopustit. Domnívám se, že některé potenciální oznamovatele může právě tento bod odradit od oznamování, když si ani nebudou jisti, zdali jim bude poskytnuta odpovídající ochrana.

Dalším z mého pohledu problematickým a některými i kritizovaným bodem je § 2 odst. 2 ZOO. Ten totiž stanovuje, že oznámení musí obsahovat celé jméno a datum narození (příp. jiné údaje), ze kterých bude možné určit totožnost oznamovatele. Tímto byla vyloučena možnost pro oznamovatele podávat anonymní

¹⁰⁷Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, § 2

oznámení. Dle komentářové literatury by se tedy na anonymní oznámení nepoužívaly postupy podle ZOO do té doby, než by se podařilo zjistit totožnost oznamovatele, ale i tak by bylo vhodné ustanovení ZOO používat přiměřeně.¹⁰⁸

Pozitivně však hodnotím široké vymezení toho, v jakém poměru musí oznamovatel být, aby mohl učinit oznámení dle ZOO. Prací nebo jinou obdobnou činností je dle ZOO nejenom základní pracovněprávní nebo služební poměr, ale rovněž samostatná výdělečná činnost, dobrovolnická činnost, stáž nebo i ucházení se o práci nebo jinou obdobnou činnost.¹⁰⁹

Problémy mohou vyvstat i při praktické aplikaci ustanovení o odvetných opatření. Zákon zde uvádí, že „[o]dvetným opatřením se pro účely tohoto zákona rozumí jednání nebo jeho opomenutí v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno učiněním oznámení a které oznamovateli nebo osobě podle odstavce 2 písm. a) až h) může způsobit újmu;“¹¹⁰ a dále zákon uvádí demonstrativní výčet, co za takové odvetné opatření může být považováno. Ovšem otázkou zůstává, jak by si měl zaměstnavatel počínat v případech, kdy zde bude oznámení od oznamovatele, avšak zároveň u něj budou existovat objektivní důvody pro přijetí některých z těchto opatření, která však nebudou motivována odvetou. Dle nově upraveného § 133 odst. 2 občanského soudního řádu bude pak důkazní břemeno ležet na zaměstnavateli, aby prokázal, že přijetí tvrzeného odvetného opatření sledovalo legitimní cíl a bylo k dosažení tohoto cíle přiměřeným a nezbytným prostředkem. Ovšem vyřešení těchto situací bude úkolem soudů a judikatury.

Profesor Pichrt a docent Morávek pak ve společném příspěvku v publikaci Whistleblowing – závěry a perspektivy uvádí, že zákonodárce dostatečně nereflektoval, že se má jednat o odvetné opatření způsobené zásadně oznámením a že definice pracuje pouze s termínem újma, a nikoliv s termínem neoprávněná újma.¹¹¹

¹⁰⁸ VLACHOVÁ, Barbora, DĚDINA, Matěj, FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, Markéta a ŠVEŘEPOVÁ, Kateřina. § 2 [Oznámení]. In: VLACHOVÁ, Barbora, DĚDINA, Matěj, FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, Markéta a ŠVEŘEPOVÁ, Kateřina. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář*. Beckovy komentáře. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-940-2. s. 16.

¹⁰⁹ Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, § 2 odst. 3 a 4

¹¹⁰ Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, § 4 odst. 1

¹¹¹ PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub. Whistleblowing - závěry a perspektivy. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-590-0. str. 11.

ZOO neopomíná ani úpravu např. evidence a uchovávání oznámení a přestupky ve spojitosti s porušením ZOO.

ZOO dále upravuje institut vnitřního oznamovacího kanálu a s tím spojenou činnost příslušné osoby, která bude fakticky podaná oznámení interními kanály přijímat a zpracovávat. V případě příslušné osoby ZOO stanovuje podmínky v § 11 odst. 1, které musí fyzická osoba naplnit, aby se mohla stát příslušnou osobou. Těmi jsou bezúhonnost, zletilost a svéprávnost. Ovšem nestanovuje žádné kvalifikační podmínky, aby byla schopna náležitě plnit svoji funkci. To bude výhodou především pro menší povinné subjekty, pro které to nebude znamenat další zátěž spočívající v rekvalifikaci stávajícího zaměstnance nebo náborem nového zaměstnance nebo obdobné fyzické osoby, která by kvalifikační požadavky splňovala. Ovšem otázkou je, zdali bude dostatečně naplňován účel ochrany v případě velkých povinných subjektů (třeba dokonce i nadnárodních), u kterých budou oznámení pravděpodobně četnější a možná i závažnějšího charakteru.

Dále je ZOO upravována působnost Ministerstva spravedlnosti jakožto externího oznamovacího kanálu a zároveň subjektu, který má v problematice ochrany oznamovatelů poskytovat metodickou, poradenskou o jinou odbornou pomoc. Je tedy paradoxem, že právě Ministerstvo spravedlnosti se stalo prvním povinným subjektem, vůči kterému bylo mířeno oznámení Jana Benýška, a zároveň i povinným subjektem, který danou situaci absolutně nezvládl.¹¹²

Ředitel insolvenčního odboru Ministerstva spravedlnosti Jan Benýšek učinil 21. listopadu 2023 oznámení obsahující tvrzení, že při insolvenčních zkouškách je porušován zákon. Ještě téhož dne Ministerstvo spravedlnosti prostřednictvím médií reagovalo, že Benýškova tvrzení jsou absurdní.¹¹³ Následná kontrola však prokázala, že jeho tvrzení byla důvodná.¹¹⁴

¹¹² MACHŮ, Lukáš. *Odvětné opatření ve světle whistleblowingu*. Online. In: Pravniprostor.cz. 8. 12. 2023. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/odvetne-opatreni-ve-svetle-whistleblowingu>. [cit. 2024-03-25].

¹¹³ ČTK. *Ministerstvo spravedlnosti řeší protikorupční podnět na náměstka Stanislava*. Online. In: Aktualne.cz. 22. 11. 2023. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/ministerstvo-spravedlnosti-resi-protikorupcni-podnet-na-name/r~8554a51c897711eebe29ac1f6b220ee8/>. [cit. 2024-03-25].

¹¹⁴ ČTK. *Podnět vyhozeného whistlebloweru ze spravedlnosti byl důvodný, uznal kontrolor*. Online. In: Novinky.cz. 29. 12. 2023. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-podnet-vyhozeneho-whistleblowera-ze-spravedlnosti-byl-duvodny-uznal-kontrolor-40455680>. [cit. 2024-03-25].

Na jednu stranu je pochopitelná okamžitá politická obrana ze strany subjektu, proti němuž bylo oznámení učiněno, ovšem pochopitelná už není s optikou ZOO. Povinný subjekt by učiněná oznámení neměl brát na lehkou váhu a tvrzení řádně prošetřit. Ovšem k tomu nemohlo v případě Ministerstva spravedlnosti dojít během jednoho dne, kdy bylo oznámení učiněno. Tento případ na jednu stranu demonstruje, že právě Ministerstvo spravedlnosti, které je externím kanálem a zároveň tím, kdo má v oblasti ochrany oznamovatelů poskytovat poradenství, samo nedokáže v souladu s pravidly ZOO situaci vyřešit. Může tak dojít k nalomení důvěry ze strany veřejnosti (a potenciálních oznamovatelů) a zároveň se skepticizmu vůči Ministerstvu spravedlnosti. Zároveň tato zkušenost ukazuje na fakt, že by bylo lepším řešením, kdyby byl pro agendu externího oznamování zřízen samostatný nezávislý úřad bez politických ambicí.

Je tedy zcela jasné, že aktuální znění ZOO trpí velkým počtem nedostatků, a to rovnou z několika jeho oblastí. Je zcela nelogické, že došlo k jeho přijetí v tomto znění, kdy v době jeho přijetí se čeští zákonodárci nacházeli v situaci, kdy před sebou měli již mnohaleté pokusy o přijetí adekvátní ochrany, ze kterých se s pomocí odborné veřejnosti měli šanci poučit, nebo přinejmenším se alespoň vyvarovat přešlapů, které byly kritizovány v návrzích minulých. Je tedy bezesporu, že aktuální znění ZOO bude třeba novelizovat (ostatně to bylo zřejmé již při jeho přijetí).

6 Závěr

Ve své diplomové práci jsem nejprve zaměřila na historii pojmu whistleblowing. Tu jsem popsala z pohledu činnosti římských *delatores*, anglosaského institutu *hue and cry* a žalob *qui tam*. Zmínila jsem rovněž britský *Common Informers Act* a jeho protějšek ze Spojených států amerických *False Claims Act*.

Zajímavou částí jsou i případy skutečných whistleblowerů, kdy právě díky těmto oznamovatelům se od 20. století ve Spojených státech amerických stal whistleblowing mediálně známým tématem.

Následně jsem se zaměřila na pojem whistleblowingu a sledovala jsem jeho definice v průběhu let. V diplomové práci se tak věnuji definicím od Ralpha Nadera, od Janet P. Near a Marcia P. Miceli, od Petera B. Jubba a od Emanuel Ceva a Michele Bocchiola.

Ačkoliv tyto definice jsou si častou podobně a vykazují celou řadu společných znaků, žádná jednotná a univerzálně používaná teoretická definice whistleblowingu neexistuje. Je tedy v diskreci zájemců o pojem whistleblowing, kterou z definic budou považovat za nejvhodnější a zdali na tento pojem budou pohlížet spíše v duchu restriktivnějších definic nebo opačně.

V další části práce jsem se věnovala ochraně oznamovatelů z pohledu judikatury ESPL. V práci jsem poměrně široce popsala případy ve věcech Guja proti Moldavsku, Kudeshkina proti Rusku, Heinisch proti Německu, Sosinowska proti Polsku, Rubins proti Lotyšsku a Halet proti Lucembursku.

Za nejdůležitější považuji případy Guja proti Moldavsku, Heinisch proti Německu a Halet proti Lucembursku. První dva případy pak položily základní principy, podle kterých je právo na přiznání ochrany oznamovatele posuzováno, resp. jestli zásah do práva na svobodu projevu oznamovatele je oprávněný, či nikoliv. Případ Halet proti Lucembursku pak tyto dříve stanovené principy/kritéria, aktualizoval s ohledem na uplynutí 15 let od doby, kdy byly poprvé představeny. Ovšem je třeba mít na paměti, že toto rozhodnutí ESPL do pojmu veřejného zájmu zahrnulo až příliš širokou škálu okolností, které by bylo možné nahlašovat a je proto třeba k tomuto pojetí přistupovat s opatrností.

Dále jsem se rovněž věnovala pramenům práva, které se ochrany oznamovatelů dotýkají a pokusila jsem se poukázat na jejich nejzásadnější ustanovení nebo principy.

Největší prostor jsem pak věnovala právě směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, jež byla hlavním důvodem, kvůli kterému máme úpravu ochrany oznamovatelů uzákoněnou i v ČR. V této souvislosti jsem se věnovala věcné a osobní působnosti Směrnice, důležitým definicím, podmínkám poskytování ochrany, interním a externím oznamovacím kanálům, zveřejnění, ochranným opatřením a sankcím.

Poslední podstatnou částí pak byla ochrana oznamovatelů v ČR. Zde jsem se věnovala rozhodnutím Ústavního soudu ČR a rovněž i všem českým legislativním návrhům ochrany oznamovatele od roku 2012 od roku 2020. Některé byly více zdařilé (např. poslední [vládní návrh z roku 2020](#)), jiné naopak ochranu oznamovatele neupravovaly dostatečně důsledně a možná jí ani nepřiznávaly její zaslouženou důležitost a tuto problematiku zlehčovaly, když se jí snažily upravit v pouhém jednom ustanovení ([vládní návrh z roku 2017](#)).

Následně jsem pak podstatnou část kapitoly věnovala právě platné a účinné úpravě ZOO. Zde jsem popsala jeho strukturu a nadále jsem se zaměřila na některé jeho aspekty, které považuji za stěžejní nebo problematické.

Z mého pohledu je nejvíce problematická část týkající se vymezení toho, co je považováno za oznámení činnosti nesoucí znaky přestupku, za který zákon stanoví horní hranici sazby pokuty minimálně 100 000 Kč.

Dalším problematickým ustanovením je ustanovení vylučující podávání anonymních ustanovení, ačkoliv zde se zákon pohybuje v mezích stanovených Směrnicí, nic to nemění na skutečnosti, že taková úprava může a s největší pravděpodobností i bude odrazovat mnohé osoby od učinění oznámení.

Naposledy bych pak chtěla zdůraznit velkou problematičnost ustanovení Ministerstva spravedlnosti jako českého externího kanálu. Jeho politická angažovanost jsou důvodem, proč by mohlo ustanovení Ministerstva spravedlnosti narušovat důvěru společnosti v tento orgán. Ostatně to bylo již do jisté míry

naplněno v případě prvního oznámení pod ZOO učiněným Janem Benýškem právě vůči Ministerstvu spravedlnosti.

Tato diplomová práce ukázala (jako tomu již bylo učiněno i ze strany české odborné veřejnosti), že novelizace ZOO je více než nutná.

V současné chvíli tedy ještě stále zůstává otázkou, zdali bude Česká republika sankcionována za pozdní transpozici Směrnice do českého právního řádu, nebo spíše do jaké výše.

Rovněž bude v budoucnosti zajímavé sledovat vznikající judikaturu vztahující se k ZOO a ochraně oznamovatele.

Seznam použité literatury

Knižní zdroje

1. BLACK, Henry Campbell; NOLAN, Joseph R. a NOLAN-HALEY, Jacqueline M. *Blackův právní slovník*. 6. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1993. ISBN 80-85605-23-6.
2. CEVA, Emanuela a BOCCHIOLA, Michele. *Is whistleblowing a duty?* Cambridge: Polity Press, 2019. ISBN 978-1-5095-2968-1.
3. EMANUEL, Ezekiel J. *The Oxford Textbook of Clinical Research Ethics*. 1st ed. OUP USA, 2008. ISBN 978-0-195-16865-5.
4. MICELI, Marcia P. a NEAR, Janet P. *Blowing the Whistle: The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees (ed)*. New York: Lexington Books, 1992. ISBN 978-06-6919-599-6.
5. PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub. *Whistleblowing - závěry a perspektivy*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-590-0.
6. PICHRT, Jan. *Do pětice všeho dobrého?* In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1.
7. PICHRT, Jan. *Do pětice všeho dobrého?* In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1.
8. SCHEU, Harald Ch. *Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv*. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-393-7.
9. TKADLEC, Matěj. *Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu*. In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.). *Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1.
10. TKADLEC, Matěj. *Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními jako hlavní nástroj whistleblowingu*. In: PICHRT, Jan a MORÁVEK, Jakub (ed.).

Whistleblowing: minulost, přítomnost, budoucnost. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7676-027-1.

11. VLACHOVÁ, Barbora, DĚDINA, Matěj, FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, Markéta a ŠVEŘEPOVÁ, Kateřina. § 2 [Oznámení]. In: VLACHOVÁ, Barbora, DĚDINA, Matěj, FLANDERKOVÁ ŠLEJHAROVÁ, Markéta a ŠVEŘEPOVÁ, Kateřina. *Zákon o ochraně oznamovatelů: komentář.* Beckovy komentáře. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-940-2.
12. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice.* Praha: Transparency International - Česká republika, 2009. ISBN 978-80-87123-11-9.

Dokumenty legislativní povahy

1. ČESKO. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů.* Doc, online. In: Odok.cz. 2018. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSB63F32SK/>. [cit. 2024-03-23].
2. ČESKO. *Materiál k návrhu poslance Andreje Babiše na vydání zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů (tisk č. 799).* Doc, online. In: Odok.cz. 2016. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNA9N9FLE9/KORNA9N9HF52/>. [cit. 2024-03-23].
3. ČESKO. *Materiál k návrhu věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů.* Doc, online. In: Odok.cz. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-03-24].
4. ČESKO. *Materiál k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.* Doc, online. In: Odok.cz. 2017. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNACBHV9LV/>. [cit. 2024-03-23].
5. ČESKO. *Materiál k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů.* Doc, online. In: Odok.cz. 2018. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSB63F32SK/>. [cit. 2024-03-23].

6. ČESKO. *Návrh poslanců Lukáše Černohorského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně oznamovatelů*. PDF, online. In: Psp.cz. 2020. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180110>. [cit. 2024-03-24].
7. ČESKO. *Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů*. PDF, online. In: Senat.cz. 2013. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/70010/58803>. [cit. 2024-03-24].
8. ČESKO. *Předkládací zpráva k návrhu věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*. Doc, online. In: Odok.cz. 2012. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/RACK8XTF6J6I/>. [cit. 2024-03-24].
9. ČESKO. *Sněmovní tisk 1150. Vl. n. z. o ochraně oznamovatelů – EU*. Online. In: Psp.cz. 2021. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1150>. [cit. 2024-03-24].
10. ČESKO. *Sněmovní tisk 352. Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů – EU*. Online. In: Psp.cz. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=352>. [cit. 2024-03-24].
11. ČESKO. *Stanovisko vlády č. 831 k návrhu poslanců Lukáše Černohorského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk č. 955)*. PDF, online. In: Odok.cz. 17. 8. 2020. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSBRTGPK6F/>. [cit. 2024-03-24].
12. Doporučení Výboru ministrů CM/Rec(2014)7 členským státům ve věci ochrany whistleblowerů
13. Evropská úmluva o lidských právech
14. Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně whistleblowerů
15. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru ze dne 23. dubna 2018, o posílení ochrany oznamovatelů na úrovni EU
16. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy organizace spojených národů proti korupci

17. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s., o Občanskoprávní úmluvě o korupci
18. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 43/2009 Sb. m. s., kterým se mění a doplňuje sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s.
19. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie
20. Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů

Judikatura

1. Rozsudek ESLP ze dne 29. února 2009 ve věci Kudeshkina v. Rusko, č. 29492/05
2. Rozsudek ESLP ze dne 18. května 2004 ve věci Éditions Plon proti Francii, č. 58148/00
3. Rozsudek ESLP ze dne 12. února 2008 ve věci Guja v. Moldavsko, č. 14277/04
4. Rozsudek ESLP ze dne 21. července 2011 ve věci Heinisch proti Německu, č. 28274/08
5. Rozsudek ESLP ze dne 18. října 2011 ve věci Sosinowska proti Polsku, č. 10247/09
6. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. prosince 2014, sp. zn. II. ÚS 1774/14
7. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12
8. Rozsudek ESLP ze dne 13. ledna 2015 ve věci Rubins proti Lotyšsku, č. 79040/12. Online; český překlad rozsudku. In: Databáze vybraných rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. In: Justice.cz. Dostupné z: http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/WebSearch/C95F2D89EB968264C1258176005506AE?openDocument&Highlight=0, [cit. 2024-11-3].
9. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 4. listopadu 2015, sp. zn. 2449/15
10. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 19. listopadu 2015, sp. zn. IV. ÚS 3063/15
11. Rozsudek ESLP ze dne 14. února 2023 ve věci Halet proti Lucembursku, č. 21884/18

Internetové zdroje

1. ČTK. *Ministerstvo spravedlnosti řeší protikorupční podnět na náměstka Stanislava*. Online. In: Aktualne.cz. 22. 11. 2023. Dostupné z:

- <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/ministerstvo-spravedlnosti-resi-protikorupcni-podnet-na-name/r~8554a51c897711eebe29ac1f6b220ee8/>. [cit. 2024-03-25].
2. ČTK. *Podnět vyhozeného whistleblowerera ze spravedlnosti byl důvodný, uznal kontrolor*. Online. In: Novinky.cz. 29. 12. 2023. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-podnet-vyhozeneho-whistleblowera-ze-spravedlnosti-byl-duvodny-uznal-kontrolor-40455680>. [cit. 2024-03-25].
 3. DIRECTORATE-GENERAL FOR JUSTICE AND CONSUMERS. *Whistleblower protection: Fact sheet*. Online; PDF. European Commission, 2018. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/08fc8e7c-83c3-4448-8d4f-cf296a32cfb3_en?filename=whistleblower-factsheet.pdf&prefLang=cs. [cit. 2024-03-21].
 4. ETTORRE, Barbara. *Whistleblowers: Who's the real bad guy?* PDF; online. Management Review, 1994, vol. 83, no. 5, s. 18-23. ISSN 0025-1895. Dostupné z: ProQuest, <https://www.proquest.com/docview/206709786/fulltextPDF/BEEA0A15FD6F45C7PQ/1?accountid=14965&sourcetype=Scholarly%20Journals>. [cit. 2024-02-21].
 5. EU WHISTLEBLOWING MONITOR. *Status of Transposition*. Online. [2024]. Dostupné z: <https://whistleblowingmonitor.eu/>. [cit. 2024-03-21].
 6. FLINT, William W. *The Delatores in the Reign of Tiberius, as Described by Tacitus*. PDF; online. The Classical Journal, 1912, vol. 8, no. 1. ISSN 0009-8353. Dostupné z: JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/3287410?seq=4>. [cit. 2024-02-19].
 7. *Hue and cry*. Online. In: Oxford Reference. Dostupné z: <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803095948888>. [cit. 2024-02-19].
 8. Journal of Business Ethics, 1999, vol. 21, no. 1, s. 77-94. ISSN 0167-4544. Dostupné z: JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/25074156>. [cit. 2024-02-26].
 9. JUBB, Peter. B. *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*. PDF; online. Journal of Business Ethics, 1999, vol. 21, no. 1, s. 77-94. ISSN

- 0167-4544. Dostupné z: JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/25074156>. [cit. 2024-02-26].
10. MACHŮ, Lukáš. *Odvetné opatření ve světle whistleblowingu*. Online. In: Pravniprostor.cz. 8. 12. 2023. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/odvetne-opatreni-ve-svetle-whistelblowingu>. [cit. 2024-03-25].
 11. MICELI, Marcia P. a NEAR, Janet P. *Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing*. PDF; online. Journal of Business Ethics, 1985, vol. 4, no. 1, s. 1-16. ISSN 0167-4544. Dostupné z: JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/25071466>. [cit. 2024-02-26].
 12. MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČESKÉ REPUBLIKY. *Úmluva OSN proti korupci (UNCAC)*. Online. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/organizace-spojnych-narodu/-/clanek/umluva-osn-proti-korupci-uncac->. [cit. 2024-03-20].
 13. OŽIVENÍ. *Tisková zpráva: Poslanci projednali Blažkův nekvalitní návrh zákona o ochraně oznamovatelů, přes dílčí opravu zůstává nedostatečný*. Online, společná tisková zpráva Transparency International, Rekonstrukce státu a Oživení. In: Oziveni.cz. 1. 3. 2023. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2023/03/Tiskova_zprava_Whistleblowing_01_03_Oziveni_REST_TI.pdf. [cit. 2024-03-24].
 14. RITCHIE, Donald A. *Investigating the Watergate Scandal*. PDF; online. Magazine of History, 1998, vol. 12, no. 4, s. 49-53. ISSN 0882-228X. Dostupné z: JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/25163236>. [cit. 2024-02-21].
 15. RUTLEDGE, Steven H. *Delatores and the Tradition of Violence in Roman Oratory*. PDF; online. The American Journal of Philology, 1999, vol. 120, no. 4. ISSN 1086-3168. Dostupné z: JSTOR, https://www.jstor.org/stable/1561805?searchText=&searchUri=&ab_segment_s=&searchKey=&refreqid=fastly-default%3Af22c8af9457b907da356785f4a78b686. [cit. 2024-02-19].
 16. SCATURRO, Ruggero. *Defining Whistleblowing*. Online, výzkumná práce. Laxenburg: International Anti-Corruption Academy (IACA), 2018. Dostupné z:

https://www.iaca.int/media/attachments/2018/06/18/research_paper_05_ruggero_scurro_final.pdf. [cit. 2024-02-23].

17. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů*. Online. In: Transparency.cz. 21. 5. 2021. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/vladni-navrh-zakona-o-ochrane-oznamovatelu/>. [cit. 2024-03-24].
18. *The False Claims Act*. Online. In: National Whistleblower Center. 19. 4. 2021, 22:46. Dostupné z: <https://www.whistleblowers.org/protect-the-false-claims-act/>. [cit. 2024-02-19].
19. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Poslanci schválili nekvalitní zákon o ochraně oznamovatelů. Klíčová anonymní podání nejsou zahrnuta, Česku tak hrozí žaloba*. Online. In: Transparency.cz. 25. 4. 2023. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/poslanci-schvalili-nekvalitni-zakon-o-ochrane-oznamovatelu-klicova-anonymni-podani-nejsou-zahrnuta-cesku-tak-hrozi-zaloba/>. [cit. 2024-03-24].
20. UNITED NATIONS – OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *United Nations Convention against Corruption*. Online. [2023]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>. [2023-03-20].
21. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Ministr Jiří Dienstbier představil alternativy legislativního řešení ochrany oznamovatelů protiprávního jednání*. Online. In: Vláda ČR: Archiv. 25. 4. 2016. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/ministr-jiri-dienstbier-predstavil-alternativy-legislativniho-reseni-ochrany-oznamovatelu-protipravniho-jednani-142952/#>. [cit. 2024-03-23].
22. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatel*. PDF, online. In: Vláda.gov.cz. 2016. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/dokumenty/tiskove-zpravy/Navrh-alternativ-legislativniho-reseni-ochrany-oznamovatelu.pdf>. [cit. 2024-03-23].
23. Washington University Law Quarterly. *The History and Development of Qui Tam*. PDF; online. Washington University Law Review, 1972, vol. 1972, iss. 1. ISSN 2166-8000. Dostupné z: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2715&context=law_lawreview. [cit. 2024-02-19].

Cizojazyčné resumé

This diploma thesis focuses on the topic of whistleblowing and whistleblower protection. The thesis describes the historical context of the concept of whistleblowing and its perception across selected historical landmarks and legal cultures. In addition, some of the most famous whistleblower cases are also presented, which have received media coverage, particularly in the 20th century in the United States.

The thesis also describes the relevant case law of the European Court of Human Rights, which summarizes the basic principles of whistleblower protection. These are further adopted by European legislation, in particular Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of whistleblowers, which is also the focus of this thesis.

In addition, the draft laws that were introduced in the Czech Republic before and after the adoption of the Directive are described. Lastly, the thesis describes the recently adopted Act No. 171/2023 on the protection of whistleblowers, describing its main aspects and commenting on some of its problematic aspects.