

# CHRÁNĚNÉ OZNAMOVÁNÍ ŠKODLIVÉHO JEDNÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ

## PROTECTED NOTIFICATION OF HARMFUL CONDUCT IN THE CZECH REPUBLIC

*Eva Šimečková*

*Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci*

### **ABSTRAKT:**

*Whistleblowingem se zabývají mezinárodní organizace jako OSN, Evropská unie a zejména Rada Evropy, která vyzývá členské státy, aby zakotvily ve svých právních rádech právní ochranu oznamovatelů. Podmínkami poskytování ochrany osobám před neoprávněným postihem v pracovněprávním nebo obdobném vztahu v souvislosti s oznamováním kriminality anebo jiné protispolečenské činnosti ve veřejném zájmu se zabýval také Evropský soud pro lidská práva, který zformuloval obecné principy, ve kterých bylo určeno, že oznamovatel požívá ochranu podle čl. 10 Evropské úmluvy pro lidská práva. V mnoha státech světa je ochrana oznamovatelů upravena zákonem jak pro oblast veřejného, tak soukromého sektoru, patří mezi ně i Slovenská republika, která přijala v roce 2014 zákon o opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti. Chráněné oznamování škodlivého jednání není v současné době v České republice upraveno žádným komplexním právním předpisem. Přestože bylo několik pokusů o legislativní úpravu, zatím nebyl žádný přijat. Ochrana oznamovatele je řešena pouze pro zaměstnance ve státní službě nařízením vlády č. 145/2015 Sb., které zavádí opatření v případě oznamování při podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.*

### **ABSTRACT:**

*Whistleblowing is a topic that is dealt with by many international organisations like the UN, EU and especially the Council of Europe which urges the states to implement the defence of whistleblowing into their legal systems. The conditions for providing the defence to persons against unlawful penalty in labour or similar relation related to the notification of criminal deeds or other antisocial behaviour against the public interest was stipulated by the European Court of Human Rights, which formulated the standard principles stating that the whistleblower was to be granted the protection in accordance with the article 10 of the European Convention of Human Rights. The protection of whistleblowers in other states of the world is stipulated by the law as regards the branch of public and the branch of private sectors. One of these countries is, for example, the Slovak republic which passed the law in 2014 defining the rules of provision in relation to the notification of antisocial conduct. The protected notification of harmful conduct is not codified in the Czech Republic by any complex law, despite the fact that there were few bills which were not adopted in the legislative procedure. The protection of the whistleblower is, therefore, regulated only for employees in civil service by the Regulation no. 145/2015 Coll. which implements the measures in case of commission of any unlawful act in civil service.*

## I. ÚVOD - POJEM WHISTLEBLOWING

V posledních letech se v České republice začíná objevovat snaha právně řešit problematiku chráněného oznamování škodlivého jednání, které je také známo pod anglickým termínem whistleblowing. Chráněné oznamování škodlivého jednání není v současné době v České republice upraveno žádným komplexním právním předpisem. Přestože bylo několik pokusů o legislativní úpravu, zatím nebyl žádný přijat. Cílem příspěvku je popsat problematiku chráněného oznamování v mezinárodním kontextu včetně slovenské právní úpravy a zhodnotit situaci v českém právním řádu.

Termín whistleblowing pochází ze 70. let 20. století a rozpracovali ho například M. P. Miceli a J. P. Near pro označení případů, kdy stávající nebo bývalý zaměstnanec zaměstnavatele upozorní instituce „na nelegitimní nebo nezákonné praktiky na pracovišti, které se dějí se souhlasem jeho nadřízených a jdou proti veřejnému zájmu“.<sup>1</sup> Oznamovatel nedisponuje pravomocemi, které by mu umožnily sjednání nápravy, proto to oznamuje instituci, která může skutečnost vyšetřit a proti nezákonnému jednání zakročit.

Sám termín whistleblowing pochází ze slovního spojení „to blow the whistle“, což znamená doslovně zapískat na píšťalku, čímž označuje toho, kdo oznamuje neetické příp. nezákonné jednání. Společnost Transparency International definuje whistleblowing jako „zveřejnění nebo nahlášení informací o nekalém jednání, které zahrnuje korupci, trestné činy, porušení zákonných povinností, justiční omyly, ohrožení zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí, zneužití pravomocí, neoprávněné použití veřejných prostředků nebo veřejného majetku, závažné případy plýtvání prostředky nebo špatného hospodaření, střety zájmů a veškerou činnost sloužící k zakrytí vyjmenovaných typů jednání“.<sup>2</sup>

Whistleblower se překládá jako oznamovatel, příp. stěžovatel, jiné výrazy jako informátor, udavač nebo donašec mají pejorativní význam a navozují představu placeného informátora – konfidenta. Oznamovatelem může být zaměstnanec zaměstnavatele ve veřejné nebo soukromé sféře, ale může se jednat i o stážísty, brigádníky nebo bývalé zaměstnance. Oznamovatel zveřejní informace o nekalém jednání zaměstnavatele v dobré víře a nezištně. Oznamováním škodlivého jednání však z pohledu zaměstnavatele porušuje loajalitu a riskuje ztrátu svého zaměstnání. Oznamovaným jednáním může být systém informování v rámci společnosti nebo i vně společnosti, které je v rozporu se zákonem či vnitřní politikou a kodexy společnosti, a to v oblasti účetnictví, vnitřních účetních kontrol, záležitostí auditu, v oblasti lidských zdrojů, zdraví a bezpečnosti práce, poškozování životního prostředí.<sup>3</sup> Uvedené jednání může být trestným činem, přestupkem, může být v rozporu s veřejným pořádkem nebo dobrými mravy.

## II. MEZINÁRODNÍ RÁMEC WHISTLEBLOWINGU

Whistleblowing zahrnuje také boj proti korupci. Zejména mezinárodní organizace přijímaly v minulosti řadu opatření v této oblasti ve veřejném i soukromém sektoru. Na půdě Organizace Spojených národů vznikla v roce 2003 Úmluva OSN proti korupci, která obsahuje v článcích 32 a 33 problematiku whistleblowingu.<sup>4</sup> V čl. 33 se uvádí, že „každý smluvní stát je povinen zvážit, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na

<sup>1</sup> MICELI, Marcia. P. – NEAR, Janet, P.: *Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing*. 1985, Journal of Business Ethics 4: s. 1 – 16.

<sup>2</sup> Zpráva Whistleblowing in Europe – Legal protections for whistleblowers, str. 6. Dostupné na: [https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2015\\_TI\\_Whistleblowing\\_nen%C3%AD\\_dona%C5%A1e%C4%8Dstv%C3%AD.pdf](https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2015_TI_Whistleblowing_nen%C3%AD_dona%C5%A1e%C4%8Dstv%C3%AD.pdf).

<sup>3</sup> PICHR, Jan - Morávek, Jakub: *Whistleblowing*. Právo pro podnikání a zaměstnání, sv. č. 7- 8, 2009, s. 19.

<sup>4</sup> Úmluva OSN proti korupci (účinnost od prosince 2005). Česká republika ji ratifikovala 29. 12. 2013. Sdělení MZV č. 105/2013 Sb. m. s.

ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoliv osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoliv skutečnosti týkající se trestných činů stanovených touto úmluvou“.<sup>5</sup> V České republice byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv Občanskoprávní úmluva o korupci a Trestněprávní úmluva o korupci.<sup>6</sup> Obě úmluvy zavazují smluvní strany zajistit přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům, případně dalším osobám a svědkům, kteří poukázali na korupční trestné činy a poskytují svědectví o těchto trestných činech.

Evropská unie se začala zabývat problematikou whistleblowingu v roce 2006, kdy vydala stanovisko č. 1/2006, ve kterém stanovila vnitřní postup při oznamování podezření z protiprávního jednání zejména v oblasti účetnictví, boje proti úplatkářství a trestné činnosti v bankovním a finančním sektoru. Oblast pracovněprávních dopadů oznamování škodlivého jednání však stanovisko neřešilo.<sup>7</sup>

### III. 1. DOKUMENTY RADY EVROPY

Parlamentní shromáždění Rady Evropy přijalo v roce 2010 rezoluci č. 1729, která vyzývá členské státy, aby zakotvily ve svých právních řádech právní ochranu oznamovatelů. Rezoluce nabádá státy k vytvoření komplexní právní úpravy, která by se vztahovala zejména na oblast pracovního práva, jež by poskytovalo ochranu před nezákonným postihem whistleblowerů, dále trestního a mediálního práva. Zaměstnavatelé by měli přijmout vnitřní postupy, které zajistí, že poskytnutá informace ze strany oznamovatele bude prověřena a že nedojde k nepřipustným odvetám vůči whistleblowerovi, který poskytl informaci v dobré víře (výpověď, šikana, diskriminační zacházení).<sup>8</sup> Pokud vnitřní postupy neexistují nebo se dá důvodně očekávat, že nepovedou k řešení oznámení, je možné využít i externí postup včetně možnosti oznámit sdělovacím prostředkům.

Za další krok k ochraně oznamovatelů je považováno doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. CM/Rec(2014)7 o ochraně whistleblowerů.<sup>9</sup> V doporučení se uvádí, že svoboda projevu je základním předpokladem pro fungování skutečné demokracie. Jedinci, kteří oznámí nebo zveřejní informace o hrozbách nebo poškození veřejného zájmu mohou přispět k posílení transparentnosti a demokratické odpovědnosti. Výbor ministrů v doporučení navrhuje upravit normativní, institucionální a právní rámec pro ochranu oznamovatelů a za tímto účelem vytyčuje v příloze jako vodítko základní principy. V příloze doporučení jsou definovány základní pojmy jako oznamovatel, oznámení, veřejný zájem a vymezena věcná a osobní působnost. Oznamovatelem je fyzická osoba, která je (byla) v pracovním nebo obdobném vztahu, příp. se oznamované skutečnosti dozvěděla v průběhu přijímacího řízení, ve veřejném i v soukromém sektoru. Oznamovatelé by měli být chráněni před odvetnými přímými i nepřímými opatřeními ze strany zaměstnavatele nebo osob jednajících jeho jménem. Formy takovýchto odvetných opatření by mohly zahrnovat propuštění, suspendování, ztrátu možnosti být povýšen, převedení na jiný druh nebo místo výkonu práce, snížení mzdy, šikana, diskriminace.

<sup>5</sup> Citováno dne 30. 12. 2016. Dostupné na <http://www.ok.cz/iksp/docs/341.pdf>.

<sup>6</sup> Občanskoprávní úmluva o korupci (vyhlášena v ČR pod č. 3/2004 Sb. m. s.).

Trestněprávní úmluva o korupci (vyhlášena v ČR pod č. 70/2002 Sb. m. s.).

<sup>7</sup> Stanovisko vydáno v souladu s právními předpisy EU o ochraně údajů stanovenými směnicí 95/46/ES. dostupné na [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_cs.pdf) [online]. [cit. 6. 1. 2017].

<sup>8</sup> Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně oznamovatelů, ze dne 29. dubna 2010. PACE [online]. [cit. 1. 1. 2017]. Dostupné na <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>.

<sup>9</sup> Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum. Council of Europe [online]. Ze dne 30. 4. 2014. [cit. 1. 1. 2017]. Dostupné na [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf).

Doporučení Výboru ministrů navrhuje možná legislativní pravidla ochrany oznamovatelů, která by ji usnadnila. Legislativa (příp. i vnitřní předpisy zaměstnavatele) by měla zahrnovat zejména ochranu práva na svobodu projevu zaručené článkem 10 Úmluvy, ochranu proti trestnímu stíhání za pomluvu, přičemž jsou zakázána odvetná opatření proti jakémukoliv zaměstnanci, který ohlásí trestný čin, ochrana zaměstnance proti propuštění z důvodu porušení loajality nebo jakékoliv jiné formy odvetných opatření, protikorupční opatření. V případě, že zaměstnavatel zavedl vnitřní systém oznamování a oznamovatel ho bez závažného důvodu nevyužije, musí být tato skutečnost zohledněna v případném soudním řízení, a to na úkor míry ochrany oznamovatele.

#### IV. 2. JUDIKATURA EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA V PŘÍPADECH WHISTLEBLOWINGU

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva se zabývala již v několika kauzách ochranou oznamovatelů. Soud ochranu oznamovatelů spojuje s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, ve kterém je vyjádřeno právo na respektování soukromého života a zejména s čl. 10 Úmluvy, ve kterém je vyjádřena svoboda projevu, která zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Čl. 10 odst. 2 Úmluvy obsahuje podmínky, omezení a sankce, která stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.

Jedním z prvních případů whistleblowingu, který rozhodoval ESLP, byla kauza Guja proti Moldavsku. V rozsudku byly zformulovány obecné principy, ve kterých bylo určeno, že oznamovatel požívá ochranu podle čl. 10 Evropské úmluvy pro lidská práva. Soud uvedl, že zaměstnanci mají dodržovat loajalitu, zdrženlivost a diskrétnost a že tato zásada platí obzvlášť v případě státních zaměstnanců. Soud dovodil, že zaměstnanec má na prvním místě využít vnitřních postupů a teprve jako poslední možnost obrátit se na širší veřejnost. V tomto případě zaměstnanec předal médiím dopis mluvčího moldavského parlamentu, kterým vyvíjel nátlak na generální prokuraturu, aby zastavila trestní stíhání 4 policejních důstojníků. ESLP rozhodl, že oznamovatel musí být za určitých podmínek pod ochranou, pokud neexistuje možnost vnitřního oznamování. Další důležitou okolností je veřejný zájem na zveřejnění určitých skutečností, které převažují nad povinností loajality. Podle soudu je také nutné zhodnotit, zda vznikla zaměstnavateli škoda a zda její výše nepřevyšuje veřejný zájem. ESLP se zabýval i motivací oznamovatele. Pokud by bylo oznámení učiněno snahou pomstít se zaměstnavateli, příp. vidinou osobního zisku, tak oznamovatel si nezaslouží vysokou míru ochrany, ale minimální zřejmě ano. Soud dospěl k závěru, že svoboda projevu stěžovatele byla porušena. Informace předané médiím byly pravdivé a veřejný zájem převažoval nad zájmem zaměstnavatele a sankce spočívající v rozvázání pracovního poměru byla nepřiměřená.<sup>10</sup>

Dalším často citovaným rozhodnutím je kauza Heinisch proti Německu.<sup>11</sup> Brigitta Heinischová byla zdravotní sestra, která pracovala pro společnost s ručením omezeným v domě s pečovatelskou službou, která poskytovala zdravotní péči především seniorům. Ona i její kolegyně upozorňovali od roku 2002 zaměstnavatele na nedostatek personálu, který vedl k tomu, že zaměstnanci byli přepracováni. Kontrola ze strany zdravotní pojišťovny zjistila vážné nedostatky v kvalitě péče i v její evidenci. Po té, co společnost nepřijala žádné opatření

<sup>10</sup> Stížnost č. 14277/04, rozsudek ze dne 12. 2. 2008 [online]. [cit. 1. 1. 2017]. Dostupné na [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["14277/04"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>11</sup> Případ Heinisch v. Německo, stížnost č. 28274/08, rozsudek ze dne 21. července 2011. [online] [cit. 1. 1. 2017]. Dostupné na [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105777#{"itemid":\["001-105777"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105777#{)

k vyřešení situace, podal advokát paní Heinischové trestní oznámení. V něm se uvádělo, že se společnost dopustila podvodu, protože se úmyslně vyhýbala poskytování péče ve vysoké kvalitě, kterou inzerovala, a nutila zaměstnance, aby falšovali výkazy o poskytnutých službách. Zaměstnavatel rozvázal s paní Heinischovou pracovní poměr výpovědí v souvislosti s opakovanou nepřítomností z důvodu nemoci, po té, co se dozvěděl o trestním oznámení, zrušil pracovní poměr okamžitě.

Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že kritéria stanovená v kauze Guja v. Moldavsko, která se týkala zaměstnance veřejného sektoru, lze vztáhnout i pracovněprávní vztahy v soukromé sféře. I když soud uvedl, že příkládá větší důraz loajalitě ve vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem ve veřejném sektoru, vzal v úvahu zvláštní zranitelnost starších pacientů a snahu zabránit nedostatkům v poskytované péči. Přesto, že bylo trestní řízení nakonec zastaveno, nepovažoval je soud za nedůvěryhodné. Soud dovodil, že rozvázáním pracovního poměru došlo k porušení práva na svobodu projevu upraveného v čl. 10 EÚLP a zaměstnankyni byla následně přiznána náhrada škody.

Evropský soud pro lidská práva shledal porušení čl. 10 také v případech Kudeshkina proti Rusku a Sosinowska proti Polsku.<sup>12</sup> V dalších dvou případech však oznamovatelé nebyli úspěšní.<sup>13</sup> Evropský soud pro lidská práva zformuloval zejména v případě Guja proti Moldavsku obecné principy, ve kterých bylo určeno, že oznamovatel požívá ochranu podle čl. 10 Evropské úmluvy pro lidská práva. ESLP určil ve čtyřech z šesti případů, že oznamovateli náleží ochrana, protože byl veřejný zájem na oznámení nekalého jednání, ve dvou případech však k takovému závěru nedospěl, přestože okolnosti případů byly podle mého názoru podobné. ESLP tedy obecné principy, které sám přijal, neaplikoval na všechny případy stejným způsobem. K tomuto nestejnorodému přístupu píše Scheu, že měl ESLP „dostatečnou příležitost k tomu, aby zformuloval a aplikoval jednotný model pro posuzování případů whistleblowingu, jednotlivé argumentace soudu však působí spíše jako slepenec, než systémový přístup“.<sup>14</sup> Domnívám se, že ESLP měl i v dalších případech (Balenić proti Chorvatsku, Bathellier proti Francii) postupovat podle již vytvořených obecných principů a nebyl důvod je stejným způsobem nepoužít. Na druhé straně je zřejmé, že pouze judikatura ESLP nemůže vyřešit celou problematiku ochrany oznamovatelů. Takovým právně závazným mezinárodním nástrojem by mohla být pouze úmluva Rady Evropy o ochraně oznamovatelů.

### V. 3. PRÁVNÍ ÚPRAVA CHRÁNĚNÉHO OZNAMOVÁNÍ VE SLOVENSKÉ REPUBLICE

V některých státech světa je ochrana oznamovatelů upravena zákonem jak pro oblast veřejného, tak soukromého sektoru, v části zemí je obsažena ochrana jen zaměstnanců veřejného sektoru a konečně v dalších je ochrana poskytována jen na základě obecných právních předpisů. K první skupině náleží např. USA, Velká Británie, Kanada, Austrálie, Slovensko a Švédsko.<sup>15</sup> Pozornost k problematice whistleblowingu se v USA obrátila zejména

<sup>12</sup> Stížnost č. 29492/05, rozsudek ze dne 26. 2. 2009 [online]. [cit. 1. 1. 2017]. Dostupné na [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["29492/05"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

Stížnost č. 10247/09, rozsudek ze dne 18. 10. 2011 [online]. [cit. 1. 1. 2017]. Dostupné na [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["10247/09"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>13</sup> Balenić proti Chorvatsku. Stížnost č. 28369/07, rozsudek ze dne 30. 9. 2010 [online]. [cit. 1. 1. 2017]. Dostupné na: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["28369/07"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

Bathellier proti Francii. Stížnost č. 49001/07, rozsudek ze dne 12. 10. 2010 [online]. [cit. 1. 1. 2017]. Dostupné na [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["49001/07"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>14</sup> SCHEU, Harald Christian: *Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv*. In: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. s. 34

<sup>15</sup> KAVĚNA, Martin - MYLKOVÁ, Petra: *Právní úprava tzv. whistleblowingu a ochrany whistleblowerů ve vybraných zemích*. Studie č. 5.332. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Říjen 2012. Citováno dne 30. 12. 2016. Dostupné na <http://psp.cz/sqw/ppi.sqw?lp=1>.

po přijetí zákona Sarbanes-Oxley Act z roku 2002, který byl vydán po zveřejnění účetních skandálů amerických společností. Z USA pochází nejznámější oznamovatelé, časopis Time dokonce zvolil v roce 2002 Osobnostmi roku tři oznamovatelky Cynthii Cooperovou, Coleen Rowleyovou a Sherron Watkinsovou. Problematika whistleblowingu byla zpracována i americkými filmovými tvůrci a dokonce v počítačových hrách.<sup>16</sup>

Slovenská republika přijala v roce 2014 zákon o opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti.<sup>17</sup> Tento zákon upravuje podmínky poskytování ochrany osobám před neoprávněným postihem v pracovněprávním nebo obdobném vztahu v souvislosti s oznamováním kriminality anebo jiné protispolečenské činnosti<sup>18</sup> ve veřejném zájmu, a dále práva a povinnosti fyzických a právnických osob při oznamování této činnosti. Oznamovatel uvede v oznámení skutečnosti, které se dozvěděl v souvislosti s výkonem svého zaměstnání, povolání nebo funkce, a které mohou významnou měrou přispět k objasnění protispolečenské činnosti nebo k zjištění či usvědčení pachatele. Oznamovatel musí uvedené skutečnosti oznámit v dobré víře, jinak by se mohl sám vystavit trestnímu stíhání za trestný čin křivého obvinění, křivé výpovědi nebo křivé přísahy.

Zákon rozlišuje možnost oznámení orgánům činným v trestním řízení nebo správnímu orgánu (externí whistleblowing) nebo se zaměstnanec obrací ke svým nadřízeným, případně k zaměstnavateli (interní whistleblowing). Pokud jde o externí whistleblowing, „je vznik ochrany v dispoziční sféře oznamovatele, neboť je mu dána možnost kdykoli během trestního nebo správního řízení žádat o její poskytnutí. Prokurátor, soud anebo příslušný správní orgán, který žádosti vyhoví, uvědomí oznamovatele, jeho zaměstnavatele a inspektorát práce o tom, že se oznamovatel stal chráněným oznamovatelem“.<sup>19</sup>

Zákon chrání oznamovatele příp. i osobu blízkou, pokud je zaměstnána u stejného zaměstnavatele, před právním jednáním, ke kterému nedal zaměstnanec souhlas. Zaměstnavatel je povinen žádat u každého právního jednání vůči oznamovateli o předchozí souhlas inspektorátu práce, aby nemohla existovat mezi jeho právním jednáním a oznámením příčinná souvislost. Za této situace je zaměstnanec chráněn před jednáním i rozhodnutím zaměstnavatele zejména o rozvázání pracovního poměru. V případě neplatného rozvázání pracovního poměru nebude zaměstnancův nárok na náhradu mzdy časově omezen.

Aby byli oznamovatelé motivováni k oznámení protispolečenské činnosti, může ministerstvo spravedlnosti po nabytí právní moci rozsudku soudu nebo správního orgánu poskytnout odměnu oznamovateli za oznámení škodlivého jednání až do výšky padesátinásobku minimální mzdy. Tato (nenároková) odměna má ocenit oznamovatele za jeho odvalu škodlivé jednání oznámit. Oznamovatel musí uvedené skutečnosti oznámit v dobré víře, jinak by se mohl sám vystavit trestnímu stíhání za trestný čin křivého obvinění, křivé výpovědi nebo křivé přísahy. Pokud by oznamovatel jednal ve zlé víře nebo příp.

<sup>16</sup> Např. filmy: Všichni prezidentovi muži, Erin Brockovich, Insider: Muž, který věděl příliš mnoho. Počítačová hra Outlast: Whistleblower. Dostupné na <http://www.redbarrelsgames.com/games/outlast/>

<sup>17</sup> Jedná se o zákon č. 307/2014 Z. z., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Účinnosť nabytí dne 1. 1. 2015

<sup>18</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 307/2014 Z. z.: Na účely tohto zákona sa rozumie:

c) závažnou protispoločenskou činnosťou protiprávne konanie, ktoré je:

1. niektorým z trestných činov poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev podľa § 261 až 263 Trestného zákona, trestným činom machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe podľa § 266 Trestného zákona, niektorým z trestných činov verejných činiteľov podľa ôsmej hlavy druhého dielu osobitnej časti Trestného zákona alebo niektorým z trestných činov korupcie podľa ôsmej hlavy tretieho dielu osobitnej časti Trestného zákona,

2. trestným činom, za ktorý Trestný zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby prevyšujúcou tri roky, alebo

3. správnym deliktom, za ktorý možno uložiť pokutu s hornou hranicou vo výške najmenej 50 000 eur.

<sup>19</sup> ŠVANDELÍKOVÁ, Klára: *Motivace a ochrana - Oznamování protispolečenské činnosti na Slovensku* [online]. [cit. 6. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/nova-pravni-uprava-ma-na-slovensku-zajistit-motivacni-a-ochrannu-prostredi-pro-oznamovani-protispolecenske-cinnosti>.

zneužil oznámení pro finanční zisk, tak by mu odměna nebyla vyplacena. Možnost poskytnout odměnu oznamovateli vnímám poněkud rozpačitě, kdy se mi vybaví praktiky donášení ještě z doby Rakousko – Uherska.

Zákon stanoví povinnost zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 zaměstnanců a všem orgánům veřejné moci povinnost určit zodpovědnou osobu, která bude přijímat a vyřizovat podněty. S interním whistleblowingem je spojeno oprávnění inspekce práce pozastavit na návrh oznamovatele účinnost pracovněprávního jednání na dobu 14 dnů. V této lhůtě se pak musí oznamovatel obrátit s odkladným účinkem na soud. Oznamovatel je pak chráněn až do rozhodnutí soudu. I ve slovenské literatuře se institut pozastavení účinnosti pracovněprávního úkonu jeví z hlediska věcných a obsahových aspektů jako neobvyklý.<sup>20</sup>

Systém interního oznamování se jeví jako překombinovaný a neposkytující dostatečnou ochranu oznamovateli. Oznamovatel se musí v poměrně krátké sedmidenní lhůtě obrátit na inspektorát práce a pak teprve na soud. Domnívám se, že výhodnější by v této situaci bylo buď lhůty prodloužit, případně upřednostnit možnost se obrátit přímo na soud. Za poněkud nekonceptní považuji zakotvení ochrany oznamovatelů do antidiskriminačního zákona, čímž se rozšiřuje okruh diskriminačních důvodů. Výhodou tohoto řešení je možné využití prostředků ochrany podle antidiskriminačního zákona a s tím souvisejícího sdíleného důkazního břemene.

I přes některé uvedené výhrady je zřejmé, že zákon může významně přispět k ochraně oznamovatelů škodlivých jednání na Slovensku. Pracovněprávní ochrana oznamovatele je zejména při vnějším oznamování nastavena skutečně účinně. I při vnitřním oznamování by podle mého názoru mohl být stanoven režim „chráněného oznamovatele“ a s tím související neplatnost všech právních jednání zaměstnavatele vůči němu. Při takto nastavených pravidlech je výhodnější pro oznamovatele vnější oznamování, ostatně zákon ho ani nenutí k tomu, že by musel vždy použít cestu vnitřního oznamování, pokud je možná, a teprve následně, po té, co nebude úspěšný, jít cestou vnějšího oznamování.

## VI. CHRÁNĚNÉ OZNAMOVÁNÍ ŠKODLIVÝCH JEDNÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICE

V České republice není ochrana oznamovatelů škodlivého jednání v současné době komplexně upravena. I v České republice nalézáme možnost učinit oznámení, které by upozorňovalo na nežádoucí jednání. V Preambuli Ústavy je proklamováno, že „občané jsou odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, ... jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, ... a jsou odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství“. Právě v těchto slovech lze dohledat povinnost oznámit škodlivé jednání ve veřejném zájmu, protože jinak by mohlo dojít k poškození některé z uvedených hodnot. Obecnou prevenční povinnost stanoví občanský zákoník, který určuje, že každý je povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.<sup>21</sup> Podobné ustanovení obsahuje také zákoník práce v ust. § 249 odst. 1, kdy zaměstnanec je povinen počínat si tak, aby nedocházelo k majetkové újmě, nemajetkové újmě ani k bezdůvodnému obohacení. Zaměstnanec má povinnost na hrozící škodu upozornit nadřízeného zaměstnance nebo proti ní zakročit. I v případě chráněného oznamování by měl zaměstnanec využít nejprve systém

<sup>20</sup> BARINKOVÁ, Milena – SEILEROVÁ, Monika: Ochrana oznamovatel'ov protispoločenskej činnosti. In: BARANCOVÁ, Helena - OLŠOVSKÁ, Andrea. (eds.): Súčasný stav a nové úlohy pracovného práva. Praha: Leges, 2016, s. 90.

K tématu viz také OLŠOVSKÁ, Andrea – HRUŠOVSKÁ, Veronika: *Whistleblowing na pracovisku – právna úprava, teória a prax na Slovensku*. In: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. s. 127 – 143.

<sup>21</sup> Ust. § 2900 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

vnitřního oznamování a teprve pak vnějšího.<sup>22</sup> Samozřejmě je nutné přihlížet také k intenzitě jednání, zda škodlivé jednání naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu nebo trestného činu.

Jedním z mála rozhodnutí vztahujících se k problematice whistleblowingu v České republice je nález Ústavního soudu sp.zn.: III. ÚS 298/12,<sup>23</sup> ve kterém se zabýval zájmem na dodržování smluv a loajalitou zaměstnance k zaměstnavateli ve vztahu k ochraně veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a zdraví občanů. Se zaměstnanci byl okamžitě zrušen pracovní poměr pro zvlášť hrubé porušení pracovní kázně po té, co oznámili v dopise nazvaném "Katastrofální stav ČOV" (v roce 2001) České inspekci životního prostředí, že Čistírna odpadních vod Velké Pavlovice závažně porušuje provozní řád a ohrožuje životní prostředí. Zaměstnanci se nejprve pokusili řešit situaci vnitřním oznámením, kdy napsali do provozní knihy devět zápisů s upozorněním na závažné porušování provozního řádu, na které však nebylo žádným způsobem reagováno. Zaměstnanci uvedli, že neměli žádnou jinou možnost odstranit závady, v jejichž důsledku hrozilo závažné poškození životního prostředí.

Ústavní soud poukázal na čl. 18 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Důležitou otázkou řešenou soudem bylo, zda „soukromoprávní požadavek na dodržování smluv, princip pacta sunt servanda, resp. smluvní volnost a převzatý závazek zaměstnance být loajální ke svému zaměstnavateli nemohou apriorně vyloučit jiný významný veřejnoprávní zájem, a to zájem na tom, aby se též zaměstnanci mohli obracet na státní orgány v situacích, kdy ze strany zaměstnavatele hrozí ohrožení významných společenských zájmů, jako je ochrana zdraví občanů, ochrana životního prostředí či ochrana čistoty vody, nebo kdy dokonce dojde k porušení těchto veřejných statků. Dohoda mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nemůže zasahovat do veřejnoprávních vztahů, narušovat zájem společnosti na tom, aby každý občan v demokratickém právním státě mohl být nápomocen státu při odhalování nedostatků a v případě potřeby na nedostatky upozornil“. Ústavní soud se neztotožnil se závěry obecných soudů o tom, že zaměstnanec nesmí porušit povinnost loajality tím, že bude "donášet" na svého zaměstnavatele. Naopak vyzvedl ochranu veřejného zájmu na životním prostředí.

V České republice je whistleblowing spojován s bojem proti korupci. Vláda se ve svém Programovém prohlášení již v minulosti (2014, 2016) zavázala k legislativnímu řešení problematiky oznamování škodlivých jednání. Trestní zákoník v ust. § 368<sup>24</sup> stanoví povinnost osobě, která se hodnověrným způsobem dozvěděla o tom, že někdo spáchal některý z taxativně vyjmenovaných závažných trestných činů, oznámit to bez odkladu státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. Patří sem i úplatkářské trestné činy (jako přijetí úplatku, podplacení) bez ohledu na výši úplatku. Trestní právo poskytuje zvýšenou ochranu svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením, ovšem ochranu před neoprávněným skončením pracovního poměru poskytnout nemůže.

## 1. Legislativní návrhy právní úpravy chráněného oznamování v České republice

V roce 2013 vznikly dva legislativní návrhy řešící ochranu oznamovatelů. První byl návrh předsedkyně Legislativní rady vlády a předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí Karolína Peak, který jako optimální variantu zvolil přičlenění whistleblowingu do platného antidiskriminačního zákona, což si vysloužilo kritiku ze strany odborné veřejnosti.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

<sup>23</sup> Nález ze dne 13. 12. 2012 [online]. [cit. 1. 1. 2017]. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. října 2009 č. j. 49 Co 300/2007-270 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2011 č. j. 21 Cdo 3478/2010-367 byl nálezem zrušen.

Dostupné na <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=77352&pos=1&cnt=1&typ=result>

<sup>24</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

<sup>25</sup> Viz příspěvky v publikaci: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013.



Zásadním faktorem pro odmítnutí zmíněného návrhu byla skutečnost, že ochrana oznamovatele byla koncipována jako nový diskriminační důvod, ačkoliv oznámení je na rozdíl od většiny diskriminačních důvodů zcela závislé na vůli člověka, „whistleblowerem se člověk nerodí, whistleblowerem se stává“.<sup>26</sup> K tomu by se také obracelo důkazní břemeno podle ust. § 133a občanského soudního řádu. Navrhovaná úprava se zabývala jen i v současné době možným oznamováním orgánům činným v trestním řízení a přes proklamovanou ochranu zaměstnance před výpovědí neobsahoval jeho důslednou ochranu.

Dalším návrhem byl návrh<sup>27</sup> skupiny senátorů kolem Libora Michálka. Tento senátor je považován za jednoho z českých whistleblowerů, protože byl odvolán tehdejšími ministrem životního prostředí Pavlem Drobilem po té, co upozornil na kauzu údajné korupce na Státním fondu životního prostředí.<sup>28</sup> Také tento návrh chránil zaměstnance před rozvázáním pracovního poměru, a to z důvodu nadbytečnosti podle ust. § 52 písm. c) zákoníku práce od učiněného oznámení až po dobu jednoho roku od pravomocného skončení správního nebo trestního řízení zahájeného na základě podnětu oznamovatele. Sám zaměstnavatel se mohl obrátit na soud s návrhem na určení, že zaměstnanec nenaplnil charakteristiku chráněného oznamovatele. Návrh byl Senátem zamítnut z důvodu nedostatečné propracovanosti.

V roce 2016 byly předloženy dva návrhy legislativního řešení ochrany chráněných oznamovatelů. V dubnu 2016 předložil Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu vládě návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů. Tento návrh pracoval se 4 variantami, kromě samostatného zákona i zařazení do antidiskriminačního zákona. V červenci 2016 byl usnesením vlády č. 633 schválen návrh a bylo uloženo ministru pro lidská práva předložit vládě do konce září 2016 návrh legislativního řešení ochrany oznamovatelů.<sup>29</sup> Na konci listopadu však došlo ke změně na postu ministra pro lidská práva a o dalším osudu návrhu lze leda spekulovat.

Druhý návrh paragrafového znění zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů<sup>30</sup> pocházející rovněž z dubna 2016 předložil ministr financí Andrej Babiš. Projednávání tisku je zařazeno na pořad 54. schůze Poslanecké sněmovny v lednu 2017. Tento zákon navrhuje upravit podmínky poskytování ochrany oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele. Chráněnými oznamovateli budou nejen zaměstnanci ve státní službě, ale i zaměstnanci v pracovním poměru, včetně zaměstnanců – úředníků v pracovním poměru územních samosprávných celků, vojáci z povolání a příslušníci bezpečnostních sborů. Zákon se má vztahovat jen na oznámení společensky nejvíce nebezpečných trestných činů, které jsou taxativně vyjmenovány. Patří mezi ně trestné činy ohrožující život nebo zdraví, trestné činy proti majetku, proti pořádku ve věcech veřejných,

---

Dále např. LINDOVÁ, Jana: *Legitimita whistleblowingu a postavení mladistvého zaměstnance jako whistlebloweru v českém právním prostředí*. In: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. s. 215 - 225.

ŠTEFKO, Martin: *Ochrana oznamovatelů – neohlášených cizinců v realizaci práva na odměnu za vykonanou závislou práci*. In: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. s. 226 - 235.

<sup>26</sup> PICHRT, Jan: *Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům*. In: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. s. 18.

<sup>27</sup> Návrh senátního návrhu zákona senátorů Libora Michálka, Aleny Dernerové, Zdeňka Brože, Marty Bayerové, Evy Sykové a Petra Šilara o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů. Č. 187/2013. Citováno 30. 12. 2016.

Dostupné na <http://www.senat.cz/xqw/webdav/psssenat/original/70010/58803>

<sup>28</sup> Viz. např. článek ze dne 20. dubna 2011. Dostupné na <http://domaci.eurozpravy.cz/politika/26417-necas-ani-john-nechybovali-v-korupcni-kauze-michalka-a-drobila-postupovali-dle-zakona/> Citováno 30. 12. 2016.

<sup>29</sup> Usnesení vlády č. 633 ze dne 11. 7. 2016. Dostupné na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA96GM95B>

Odvolání ministra pro lidská práva dostupné na: <https://www.novinky.cz/domaci/421362-zeman-odvolal-nemecka-s-dienstbierem.html>

<sup>30</sup> Sněmovní tisk 799/0. N. z. o ochraně oznamovatelů trestných činů

Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=799&CT1=0>

trestné činy daňové a poplatkové a trestné činy úředních osob. Podle důvodové zprávy nebylo cílem zahrnout i další protiprávní jednání jako jsou přestupky, protože by to podle předkladatele bylo nereálné a pravděpodobně neúměrně nákladné. Oznamovateli bude možné přiznat po té, co oznámí trestný čin, status chráněného oznamovatele. Druhou možností je vytvořit také informační systém, který by umožnil anonymní trestní oznámení.

Základním cílem zákona je dle důvodové zprávy zajistit, aby „oznamovatel trestného činu na pracovišti nemohl být postížen, znevýhodněn či vystaven nátlaku“. Zaměstnanec má být chráněn podle novelizovaného zákoníku práce před převedením na jinou práci v době, po kterou je zaměstnanec uznán chráněným oznamovatelem. S převedením musí zaměstnanec vyjádřit souhlas, který může být nahrazen předchozím souhlasem krajské pobočky Úřadu práce. Tento souhlas Úřadu práce je podmínkou i při skončení pracovního či služebního poměru výpovědí nebo okamžitým zrušením ze strany zaměstnavatele. Související novela zákoníku práce chrání zaměstnance před výpovědí ze strany zaměstnavatele absolutně a nerozlišuje organizační, zdravotní a další výpovědní důvody. Jak uvádí Morávek lze jen těžko rozumět tomu, proč by s oznamovatelem nebylo možno rozvázat pracovní poměr, pokud by se např. zaměstnavatel rušil.<sup>31</sup>

Jako pozitivní shledávám možnost poskytnout chráněnému oznamovateli na základě jeho žádosti ve správním řízení náhradu za ztrátu příjmu. Tato náhrada se poskytne oznamovateli, pokud dojde k převedení nebo ke skončení pracovního (služebního) poměru bez zákonem vyžadovaného předchozího souhlasu Úřadu práce. Navrhuje se, aby náhrada za ztrátu příjmu byla limitována výší ušlého výdělku a současně maximální výší 50 násobku minimální mzdy. Lze poskytnout i náhradu nemajetkové újmy ve výši až do 100 000 Kč. Ministerstvo financí pak bude zpětně požadovat a vymáhat náhradu za ztrátu příjmu na zaměstnavateli a náhradu za nemajetkovou újmu na tom, kdo jí způsobil. Účelem těchto náhrad je dočasné překlenutí situace, ve které by se oznamovatel zejména po skončení pracovního poměru ocitl.

Domnívám se, že pokud zákon má být obecnou právní úpravou chráněného oznamování, pak by měl vymezit i oznamování ve zlé víře. Podle důvodové zprávy by se v tomto případě mohlo jednat o trestný čin křivého obvinění podle ust. § 345 trestního zákoníku. Může ale nastat asi i varianta, kdy oznámení ve zlé víře nemusí dosáhnout intenzity trestného jednání. Zároveň v zákoně není rozpracována ani situace, kdy oznamovatel ohlásí jednání, které považuje za trestný čin a teprve např. soud označí takové jednání za přestupek. Zákon neřeší, zda bude v takovém případě oznamovatel muset poskytnuté náhrady vracet či nikoliv. Podle mého názoru nemůže jít k tíži zaměstnance, že jednání, které se obecně považuje za nepoctivé, a tudíž za trestné, nebude soudem označeno za trestný čin.<sup>32</sup> Ovšem podobné nedostatky snižují celkovou úroveň předloženého zákona a je nutné ho označit za nedopracovaný.

## **2. Nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu**

Jediným právním předpisem, který v současné době upravuje otázku chráněného oznamování v České republice, je nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu. Toto nařízení vlády bylo přijato na základě zmocňovacího ustanovení uvedeného v § 205 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Uvádí se v něm, že vláda stanoví nařízením „pravidla pro

<sup>31</sup> MORÁVEK, Jakub: *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. Praha: Právnická fakulta univerzity Karlovy v Praze. Sv. 4. 2016. s. 70.

<sup>32</sup> V této souvislosti mě napadá např. právní kvalifikace jednání „házení vajec po prezidentovi republiky“. [online]. [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné na <https://www.novinky.cz/domaci/425131-hazeni-vajec-na-zemana-nebyl-trestny-cin-jen-prestupek-rozhodl-soud.html>.

ochranu státních zaměstnanců, kteří učinili oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným nebo jiným státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu, a stanoví vhodná opatření k ochraně těchto oznamovatelů; zejména vymezí podmínky pro poskytnutí práva oznamovatele na utajení totožnosti, pro organizační zajištění oznamování protiprávního jednání státním zaměstnancem i anonymním způsobem, pro informování o průběhu a výsledcích šetření oznámení oznamovatele a lhůt k prošetření“.

Již při schvalování nařízení vlády upozornil předseda Legislativní rady vlády ve svém stanovisku (č.j. 651/2015), že předložený návrh vyvolává pochybnosti o jeho souladu s čl. 78 Ústavy České republiky, protože v zákoně o státní službě není obsažena vůbec žádná hmotněprávní úprava, kterou by bylo možné navrhovaným nařízením vlády provést. Nařízení vlády z tohoto důvodu neodpovídá požadavkům pro podzákonnou normotvorbu vlády a samotné zmocňovací ustanovení uvedené v § 205 písm. d) zákona o státní službě k vydání navrhovaného nařízení vlády nepostačuje. Z uvedeného vyplývá, že nařízení je protiústavní. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp.zn.: Pl. ÚS 17/95, ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na zásadě, že nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být otevřen prostor pro sféru nařízení). Autorka má za to, že v tomto případě žádný „zákonný standard“ neexistuje, zákon o státní službě neobsahuje ustanovení, které by nařízení vlády rozvádělo. Zákon o státní službě, obsahuje pouze zmocňovací ustanovení, z čehož vyplývá, že nařízení je protiústavní. Situaci lze zřejmě napravit novelizací zákona o státní službě.

Oznamovatelem je státní zaměstnanec, který oznámí podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným, státním zaměstnancem nebo jiným zaměstnancem při výkonu státní služby, práce nebo veřejné funkce. Tímto nařízením se zřizuje místo prošetřovatele, který přijímá oznámení a ve lhůtách prošetřuje v nich obsažená podezření v listinné a elektronické podobě. Povinností prošetřovatele je utajit totožnost oznamovatele, který o to v oznámení požádá. Pokud prošetřovatel dojde k závěru, že oznámeným protiprávním jednáním mohlo dojít ke spáchání trestného činu nebo správního deliktu, neprodleně postoupí oznámení orgánu činnému v trestním řízení, příp. správnímu orgánu. Po prošetření zašle zprávu i oznamovateli, jestliže je mu znám.

Zřejmě nelze čekat od nařízení vlády, že ochrání oznamovatele více než komplexní zákon. Ovšem toto nařízení vlády neupravuje ochranu oznamovatele před rozvázáním pracovního poměru a podobnou ochranu neobsahuje ani sám zákon o státní službě. V nařízení vlády se pouze obecně deklaruje, že takový státní zaměstnanec nesmí být postižen, znevýhodněn nebo vystaven nátlaku, což je nedostačující. Jak píše Morávek, nařízení neobsahuje ani podmínky pro poskytnutí práva oznamovatele na utajení totožnosti a podmínky pro organizační zajištění anonymního oznamování.<sup>33</sup>

## VII. ZÁVĚR

Problematika whistleblowingu je již mnoho let diskutovaným tématem jak v mezinárodním, tak českém kontextu. Přestože již bylo vládou i parlamentem projednáváno několik návrhů zákona o ochraně oznamovatelů škodlivých jednání, neexistuje dosud v České republice žádná komplexní právní úprava. Oznamovatel se může dovolat ochrany podle zákoníku práce při neplatném rozvázání pracovního poměru, kdy by soud musel přistoupit k testu proporcionality a poměřit povinnost loajality a jednání zaměstnance ve veřejném zájmu. Ochrana oznamovatele je řešena pouze pro oblast státní služby nařízením vlády č.

<sup>33</sup> MORÁVEK, Jakub: *Chráněné oznamování ve služebních vztazích – ústavněprávní aspekty*. In: PICHRT, J. – KOPECKÝ, M. – MORÁVEK, J. (ed.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer. 2016. s. 219.

145/2015 Sb., které zavádí opatření v případě oznamování při podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu. Ani toto nařízení však neposkytuje ochranu oznamovatele před skončením pracovního poměru.

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele a o změně dalších souvisejících zákonů v současné době projednává Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Je pozitivní, že se tento zákon vztahuje na všechny zaměstnance, ať už jsou v pracovním nebo služebním poměru. Nicméně věcná působnost zákona se omezuje pouze na taxativně vyjmenované trestné činy, mezi nimiž např. chybí trestné činy proti životnímu prostředí, přestože vlastně jeden z mála případů v České republice se týkal oznámení na jeho ochranu. Výčet trestných činů nelze rozšířit a zároveň se nevztahuje ani na správní delikty. Zákon neřeší oznamování ostatních škodlivých jednání, které nedosahují závažnosti trestných činů. To považuji za jeden ze základních nedostatků navrhovaného zákona, kdy se domnívám, že by bylo vhodné po slovenském vzoru zahrnout do zákona i správní delikty a výčet trestných činů stanovit také horní sazbou odnětí svobody. Zaměstnanec lze podle navrhovaného zákona chránit jen v případě, pokud oznámí trestný čin, pokud by škodlivé jednání bylo posouzeno jako správní delikt, žádnou ochranu zejména před skončením pracovního poměru mu zákon nepřiznává. Zákon má evidentně užší záběr než slovenský protějšek, protože počítá pouze s vnějším oznamováním, ovšem z uvedených důvodů zákon ani systém vnitřního oznamování nemůže obsahovat. Zákon neřeší motivaci nebo dobrou víru zaměstnance - oznamovatele, jelikož pokud by oznámil ve zlé víře, tak by se sám dopouštěl trestného jednání.

Zákon chrání zaměstnance před sankcemi ze strany zaměstnavatele v podobě převedení na jinou práci a před rozvázáním pracovního poměru. Ochrana je absolutní po dobu, kdy je uznán chráněným oznamovatelem. Uvedená jednání zaměstnavatele, ke kterým si nevyžádal předchozí souhlas úřadu práce, budou absolutně neplatná a zákon chrání poněkud překvapivě před všemi důvody výpovědi.

Ve srovnání se slovenskou právní úpravou je navržený zákon méně zdařilý a jeví se jako nepropracovaný. Právní ochrana oznamovatelů by měla obsahovat ochranu zaměstnance před sankcemi ze strany zaměstnavatele, znevýhodňováním, diskriminací nebo šikanou, a zejména před rozvázáním pracovního poměru. Status chráněného oznamovatele by měl zaměstnanec získat, jakmile učiní oznámení škodlivého jednání ve veřejném zájmu, ať se už jedná o správní delikt nebo trestný čin. Zaměstnanec musí učinit oznámení v dobré víře, pokud by se prokázalo, že tomu tak nebylo, vystavil by se postihu za přestupek nebo trestný čin. Zákon by měl stanovit nárok na náhradu škody pro oznamovatele, který by neměl být omezen konkrétní výší. Právní úprava by měla zahrnovat jak vnitřní, tak vnější oznamování. Vnitřní oznamování by měl zaměstnanec použít, pokud to lze po něm spravedlivě požadovat. Jestliže vnitřní oznámení není možné, mohl by zaměstnanec bez sankce použít pouze vnější oznamování. Uvedená pravidla by měla platit jak pro veřejný, tak pro soukromý sektor.

Domnívám se, že navrhovaný zákon o ochraně oznamovatelů trestných činů před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele nebude pro viditelné nedostatky přijat a současná vláda již nestihne připravit a prosadit jiný návrh zákona k ochraně oznamovatelů, vzhledem k tomu, že na podzim roku 2017 budou v ČR volby do Poslanecké sněmovny.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

whistleblowing, oznamovatel, pracovněprávní vztahu, veřejný zájem, škodlivá jednání, neoprávněný postih, veřejný sektor, soukromý sektor.

**KEY WORDS**

whistleblowing, notifier, labor relation, public interest, harmful conduct, public sphere, unlawful penalty, public sector, private sector.

**POUŽITÁ LITERATURA**

1. BARINKOVÁ, Milena – SEILEROVÁ, Monika: Ochrana oznamovatelův protispolečenské činnosti. In: BARANCOVÁ, Helena - OLŠOVSKÁ, Andrea. (eds.): *Súčasný stav a nové úlohy pracovného práva*. Praha: Leges, 2016. s 83 -98.
2. KAVĚNA, Martin - MYLKOVÁ, Petra: *Právní úprava tzv. whistleblowingu a ochrany whistleblowerů ve vybraných zemích*. Studie č. 5.332. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Říjen 2012. Citováno dne 30. 12. 2016. Dostupné na <http://psp.cz/sqw/ppi.sqw?lp=1>
3. LINDOVÁ, Jana: *Legitimita whistleblowingu a postavení mladistvého zaměstnance jako whistleblowera v českém právním prostředí*. In: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. s. 215 - 225.
4. MICELI, Marcia. P. – NEAR, Janet, P.: *Organizational Dissidence: The Case of Whistleblowing*. 1985, *Journal of Business Ethics* 4: s. 1 – 16.
5. MORÁVEK, Jakub: *Chráněné oznamování ve služebních vztazích – ústavněprávní aspekty*. In: PICHRT, J. – KOPECKÝ, M. – MORÁVEK, J. (ed.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer. 2016. s. 201 – 219.
6. MORÁVEK, Jakub: *Několik úvah nad (ne)možnou novelizací zákoníku práce v souvislosti s úpravou chráněného oznamování škodlivých jednání*. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Právnická fakulta univerzity Karlovy v Praze. Sv. 4. 2016. s. 41-71.
7. OLŠOVSKÁ, Andrea – HRUŠOVSKÁ, Veronika: *Whistleblowing na pracovišti – právní úprava, teória a prax na Slovensku*. In: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. s. 127 – 143.
8. PICHRT, Jan: *Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům*. In: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. s. 11 - 19.
9. PICHRT, Jan - MORÁVEK, Jakub: *Whistleblowing*. *Právo pro podnikání a zaměstnání*, sv. č. 7- 8, 2009, s. 19 - 25.
10. SCHEU, Harald Christian: *Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv*. In: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. s. 20 – 38.
11. ŠTEFKO, Martin: *Ochrana oznamovatelů – neohlášených cizinců v realizaci práva na odměnu za vykonanou závislou práci*. In: PICHRT, Jan (ed.): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer. 2013. s. 226 - 235.
12. ŠVANDELÍKOVÁ, Klára: *Motivace a ochrana - Oznamování protispolečenské činnosti na Slovensku* [online]. [cit. 6. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/nova-pravni-uprava-ma-na-slovensku-zajistit-motivacni-a-ochranne-prostredi-pro-oznamovani-protispolecenske-cinnosti>

**KONTAKTNÍ ÚDAJE AUTORA**

**Eva Šimečková, JUDr. Mgr., Ph.D.**

Odborná asistentka

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. Listopadu 6, 779 00 Olomouc

Telefon: 585637686

E-mail: [eva.simeckova@upol.cz](mailto:eva.simeckova@upol.cz)