

21. 4. 2023

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Není whistleblower jako whistleblower aneb Kauza LuxLeaks u Evropského soudu pro lidská práva

Český Parlament projednává návrh tzv. whistleblowingového zákona. Úředně řečeno, návrh zákona o ochraně oznamovatelů[1]. Ten má, bohužel s již více než ročním zpožděním, do českého práva transponovat příslušnou unijní právní úpravu. Konkrétně se jedná o směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

Základní prvky whistleblowing regulace

Jen stručně si shrňme, že základními prvky směrnice č. 2019/1937 i návrhu českého zákona jsou:

- Vymezení okruhů právních předpisů, jejichž porušení lze oznamovat, tzn. věcná působnost směrnice a zákona
- Určení okruhu osob, které budou moci podat oznámení
- Určení organizací, které jsou povinny vytvořit tzv. interní oznamovací kanál a jmenovat příslušnou osobu, tzn. toho, kdo bude jednotlivá oznámení posuzovat
- Pravidla pro příjem, prošetření a evidenci přijatých oznámení
- Proces pro zajištění ochrany oznamovatele před odvetnými opatřeními za podání oznámení, typicky pracovní právními postihem
- Definici tzv. externího oznamovacího kanálu, který by, dle současného návrhu zákona, mělo provozovat Ministerstvo spravedlnosti
- Možnost za určitých okolností oznámení o porušení práva zveřejnit a stále požívat ochrany proti odvetným opatřením

Jaké jednání bude oznamováno v režimu whistleblowing zákona?

Jedním z bodů, který je v rámci legislativního procesu diskutován, je i věcná působnost zákona o ochraně oznamovatelů. Jinak řečeno, vymezení těch okruhů právních norem, jejichž porušení bude moci být v režimu tohoto zákona oznámeno. Whistleblowing směrnice v čl. 2 definuje 12 oblastí, pro které musí být whistleblowing proces upraven. Zahrnuje oblasti od ochrany životního prostředí, ochrany spotřebitele, zadávání veřejných zakázek, poskytování finančních produktů až po zpracování a ochranu osobních údajů.

Členské státy mohou do věcné působnosti svých transpozičních zákonů zařadit i oblasti další. Předkladatel českého zákona, Ministerstvo spravedlnosti, navrhuje věcnou působnost rozšířit na všechny trestné činy, které mohou být při činnosti povinných subjektů spáchány. V době přípravy tohoto článku byl podán pozměňovací návrh, který by věcnou působnost zákona o ochraně oznamovatelů rozšířil rovněž na (všechny) přestupky bez ohledu na oblast práva.[2]

Proč je věcná působnost zákona důležitá?

Pouze oznámení o protiprávním jednání ve věcné působnosti zákona se budou řídit pravidly, která

zákon nastaví. To znamená, že oznamovatel takového jednání bude moci využít interní či externí oznamovací kanál a za splnění dalších podmínek oznámení i zveřejnit. Organizace bude povinna jej chránit před odvetnými opatřeními. V případě, že oznamovatel přesto bude vystaven odvetě, bude organizace povinna nahradit mu způsobenou újmu. Pro posouzení takovýchto oznámení zákon upraví podrobný proces včetně lhůt a povinnosti organizací odstranit protiprávní stav.

Méně prostoru ve veřejné diskusi ovšem dostává otázka, jak má organizace (a následně soudy v případě, kdy oznamovatel bude hledat ochranu proti případným odvetným opatřením) naložit s oznámeními, která ve věcné působnosti zákona nebudou. Ať už proto, že budou poukazovat na porušení předpisů, které nebude v zákoně uvedeno, nebo proto, že se bude týkat neetického nebo z jiného důvodu negativního, ale nikoliv protiprávního jednání.

Bude tedy třeba řešit otázky, zda organizace může takovéto oznámení s klidným svědomím ignorovat, protože nebude odpovídat věcné působnosti zákona, či jej bude povinna prošetřit. Zároveň budou vznikat otázky, zda bude zaměstnanec, který takovéto oznámení učiní, nebo i zveřejní, chráněn právem proti postihu, byť jinak než prostředky upravenými v zákona o ochraně oznamovatelů.

Ke druhé otázce se aktuálně vyjádřil Evropský soud pro lidská práva (ESLP) v tzv. kauze LuxLeaks. V tomto sledovaném případě posuzoval ochranu whistleblowera, který zveřejnil důvěrné informace o možném neetickém, nikoliv však protiprávním jednání. A právě tuto kauzu, rozsudek a jeho souvislosti si probereme dále v článku.

Daňová optimalizace v Lucembursku a svědomí auditorů

O čem celá kauza byla? O lucemburském systému tzv. daňové optimalizace. V Lucembursku totiž bylo pro velké mezinárodní společnosti možné nastavit takový systém danění příjmů, že nakonec fakticky na daních odvedly minimální částky. Detailní informace o tom, jak tento systém fungoval, byly v médiích zveřejněny mezi lety 2012 a 2014.

Informace o tomto způsobu daňové optimalizace médiím poskytli dva auditori z poradenské společnosti PricewaterhouseCoopers (PWC). Dle lucemburských zákonů tím porušili mlčenlivost, která jim byla jako auditorům uložena. Důležité bylo, že zveřejnili informace o legálním, byť vysoce diskutabilním postupu. Tito whistlebloweri následně čelili občanskoprávním i trestněprávním žalobám. Zajímavé na případu bylo i to, že oba whistlebloweri údaje novinářům předali ne zároveň, ale až po sobě, s časovým odstupem.

Druhý z nich, Raphaël Halet, se po sérii soudních líčení před lucemburskými soudy obrátil na Evropský soud pro lidská práva. Lucemburské soudy ho totiž za porušení mlčenlivosti odsoudily, a to dokonce v trestním řízení. Byl mu uložen podmíněný šestměsíční trest a peněžitou pokutu ve výši 1.500 EUR, a také ho odsoudily k náhradě škody vůči jeho zaměstnavateli, která ale byla požadována pouze v symbolické výši 1 EUR. Pan Halet ve své stížnosti k ESLP tvrdil, že jeho postih byl v rozporu s právem na svobodu projevu dle čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

V prvním kole ovšem neuspěl ani u Evropského soudu pro lidská práva. Soud totiž v rozsudku z 11. května 2021 porušení jeho práv neshledal. Stručně řečeno, Evropský soud pro lidská práva svůj závěr opřel o poměření zásahu do práv stěžovatele a společnosti PWC, jejíž interní informace stěžovatel zpřístupnil médiím. Zároveň zohlednil, že pan Halet byl v tomto případě až druhým whistleblowerem v pořadí. Jím zpřístupněné informace sice podpořily již dříve zveřejněné závěry o nepřilíš etických dohodách o daňových zvýhodněních přijímaných lucemburskými úřady, ale nepřinesly do kauzy v žádné zásadně nové informace.

Velký senát ESLP zásah do práva na svobodu projevu shledal

Pan Halet se však nevzdal a podal stížnost k Velkému senátu Evropského soudu pro lidská práva. Ten ve věci rozhodl dne 14. února 2023. A zásah do práv stěžovatele naopak shledal.

V kontextu výše uvedených otázek je důležité, že ESLP upřesnil několik svých kritérií pro posuzování toho, zda a za jakých podmínek má být osoba, která poruší mlčenlivost a zveřejní informace o možném protiprávním, nebo jinak sporném jednání, chráněna i s odkazem na čl. 10 Úmluvy, který upravuje svobodu projevu. A to bez ohledu na to, jestli dané oznámení, resp. zveřejnění spadá do věcné působnosti národních předpisů chránících whistleblowery.

Jaká kritéria ESLP pro posuzování této otázky používá?

ESLP používá ustálený okruh kritérií, aspektů při posuzování přiměřenosti zásahu do práva na svobodu projevu při zveřejnění informací o protiprávní jednání.[\[3\]](#)

Jsou jimi:

- Existence a dostupnost jiných kanálů pro oznámení protiprávního jednání, zejména interního kanálu
- Autenticita, pravdivost zveřejněných informací
- Motivace a dobré vůle oznamovatele
- Závažnost postihu, kterému byl oznamovatel za zveřejnění informací vystaven
- Míra zásahu do práv organizace, které se zveřejnění informací o údajně protiprávním jednání týká
- Veřejný zájem na zveřejnění informací

Je diskuse o možná neetickém, ale nikoliv protiprávním jednání ve veřejném zájmu?

V kontextu našeho článku je důležité, jak ESLP v komentovaném rozsudku posoudil kritérium veřejného zájmu. Konkrétně v tom smyslu, zda nad zákonem či smluvně uloženou povinností mlčenlivosti může převážet veřejný zájem diskutovat možná neetickou, ale nikoliv zjevně protiprávní praxi daňové optimalizace.

Proč je tato otázka důležitá?

Odpověď na tuto otázku upřesňuje, jaké jednání, resp. zveřejnění jakých interních informací, které je mimo režim whistleblowing směrnice a budoucího zákona, stále požívá ochrany. Byť odlišné, méně detailní, nikoliv v rozsahu podle zákona, ale stále ochrany ve smyslu čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Evropský soud pro lidská práva se tímto aspektem zabýval skutečně detailně[\[4\]](#). A dospěl k závěru, že ochrana svobody projevu podle čl. 10 Úmluvy může svědčit i zveřejnění informací, které bylo předmětem této kauzy. Jinými slovy, informace o způsobu daňové optimalizace, který je sice formálně v souladu s právem, ale který vzbuzuje řadu etických otázek, bylo v tomto případě legitimní předat novinářům, ač tím stěžovatel porušil povinnost mlčenlivosti. Zároveň nebylo zcela rozhodující, že se v principu jednalo o opakování již jednou zveřejněných informací. Debata o věcech veřejného zájmu totiž podle soudu není „zamrzlá v čase“, ale neustále se vyvíjí. Skutečnost, že debata o nějaké otázce již probíhá, nemůže sama o sobě být důvodem pro to, aby zveřejnění doplňujících informací nemohlo být ve veřejném zájmu.

Již v době zveřejnění těchto informací v roce 2014 v Lucembursku, ale i na úrovni Evropské unie,

probíhaly a stále probíhají diskuse na téma „vyhýbání se daňovým povinnostem, osvobození od daně a daňových úniků“. A právě k této debatě zveřejněné informace zásadním způsobem přispěly. Jak ESLP dodává, zveřejnění předmětných informací je nutno hodnotit i v kontextu místa, kde se tak stalo. Lucembursko na daňové výhodnosti pro nadnárodní společnosti do velké míry stavělo a prezentovalo se tak, proto je podle soudu legitimní k této praxi zveřejnit další informace i pro další (místní) daňové poplatníky.

Kdy je podle whistleblowingového zákona možné informace zveřejnit?

Návrh českého implementačního zákona řeší možné zveřejnění informací whistleblowerem ve svém § 7.

Ochrana podle tohoto ustanovení náleží také oznamovateli, který oznámení uveřejnil, za splnění jedné z těchto tří podmínek:

1. Oznamovatel sice využil interní a externí kanál či pouze externí kanál pro oznámení, nicméně ve lhůtách zákonem stanovených nebylo přijato vhodné opatření.
2. Oznamovatel má oprávněný důvod se domnívat, že protiprávní jednání uvedené v oznámení může vést k bezprostřednímu nebo zjevnému ohrožení vnitřního pořádku nebo bezpečnosti, života nebo zdraví, životního prostředí nebo jiného veřejného zájmu nebo ke vzniku nenapravitelné újmy.
3. Oznamovatel má oprávněný důvod se domnívat, že v případě podání oznámení ministerstvu existuje vzhledem k okolnostem případu zvýšené riziko, že budou on nebo další chráněné osoby vystaveny odvetným opatřením.

Pro úplnost dodejme, že tato ochrana náleží oznamovateli. Whistleblowingový zákon ani směrnice nijak neomezují novináře, kteří jsou chráněni zvláště v rámci běžných prostředků ochrany svobody projevu. Whistleblowingový zákon také nijak neomezuje právo novinářů chránit svoje zdroje, tzn. novinář bude oprávněn i nadále chránit identitu whistleblowera, který mu informace poskytnul.

Zároveň je třeba uvést, že § 7 návrhu zákona opět stanoví pouze to, kdy bude whistleblower chráněn podle samotného zákona a nijak neomezuje ochranu poskytovanou podle jiných předpisů.

Zde je třeba pro úplnost upozornit na to, že původní návrh zákona předložený v roce 2021 jako sněmovní tisk 1150 ve svém § 22 neřešil otázku zveřejnění informací whistleblowerem šťastně. Podmínky pro přiznání ochrany totiž uvozoval větou „Oznamovatel může informace, které tvoří obsah oznámení, uveřejnit, pokud...“. Použitá formulace navozovala, že zákon neupravuje otázku, kdy náleží oznamovateli ochrana (aniž by řešil, zda mu náleží podle jiných předpisů či nikoliv), ale otázku, kdy jeho postup je či není protiprávní (čímž by mu byla ochrana podle jiných předpisů odňata). Efektivně by tam omezila možnost uveřejňování informací mimo limity zákona. To ale neodpovídalo textu čl. 15 směrnice č. 2019/1937.

Whistleblowingový zákon není jediným nástrojem ochrany

Z výše uvedeného vyplývá, že v některých případech může ochraně svobody projevu podle čl. 10 Úmluvy (či jiných základních práv) podléhat i zveřejnění informací, které nejsou kryty ochranou podle whistleblowingového zákona, např. interních informací, které nevypovídají o zjevně protiprávním, ale „pouze“ eticky diskutabilním jednání. To jinými slovy zároveň znamená, že ochrana proti odvetným opatřením (jak je definuje směrnice a návrh zákona^[5]) může být poskytnuta i v případech, kdy podmínky zákona pro ochranu před odvetnými opatřeními nebudou naplněny. Bude se jednat zejména o situaci, kdy interní informace budou zveřejněny v rozporu s výše uvedenými podmínkami, či případně o situaci, kdy budou zveřejněny či zpřístupněny informace o možném

porušení právních předpisů, které není ve věcné působnosti whistleblowingového zákona.

Na jakém právním základě může být takovému whistleblowerovi přiznána právní ochrana?

Bude se to dít na základě ochrany základních práv a svobod dotčeného whistleblowera, typicky právě jeho svobody projevu. Whistleblowingový zákon tak sice bude představovat hlavní nástroj ochrany oznamovatelů, ale nebude nástrojem jediným. Soudy tedy při řešení případů odvetných opatření budou muset zvažovat, zda jejich využitím vůči whistleblowerovi, který se nemůže spoléhat na ochranu přímo podle whistleblowingového zákona, nemohlo být zasaženo do jeho dalších základních práv. V takovém případě by mu totiž musely poskytnout ochranu nikoliv na základě whistleblowingového zákona, ale pro porušení základního práva dotčené osoby, které vykonávala tím, že dotčené jednání zpřístupnila dalším osobám nebo přímo zveřejnila.

Výhodou pro soudy rozhodující takové budoucí případy je, že v citovaném rozsudku ESLP obsáhle vyložil své úvahy, jak v obdobných případech aplikovat kritéria z dřívějšího případu Guja a na něj navazující judikatury[6]. ESLP k tomu zdůraznil, že je třeba vždy zohledňovat veškeré okolnosti daného případu. Podle ESLP je třeba zohlednit i to, zda daný whistleblower mohl naplnit skutkové podstaty trestných činů (v českém právu může jít např. o trestné činy neoprávněný přístup k počítačovému systému a neoprávněný zásah do počítačového systému nebo nosiče informací, neoprávněné nakládání s osobními údaji). Takové protiprávní jednání nelze podle ESLP přehlížet či nezohlednit, nicméně nepředstavuje ultimátní hledisko, neboť v rozhodovaném případě tato skutečnost nevedla k tomu, že by ESLP neposkytnul whistleblowerovi ochranu.

Vliv rozsudku na aktuální návrh whistleblowingového zákona

S ohledem na stav projednávání českého zákona o ochraně oznamovatelů autoři považují za vhodné závěrem zdůraznit, že rozhodně nepodporují rozšíření jeho věcné působnosti směrem, který řešil ESLP ve výše uvedeném případě. Pouze poukazují na to, že jisté ochrany, byť méně konkrétní, budou podléhat i oznamovatelé či jimi provedené zveřejnění informací, kteří do věcné působnosti zákona spadat nebudou.



Mgr. František Nonnemann,

konzultant v oblasti compliance a řízení rizik zejména ve finančním sektoru, člen Výboru Spolku pro ochranu osobních údajů

e-mail: nonnemann@volny.cz

JUDr. Vladan Rámiš, Ph.D.,

ředitel právního úseku mediální skupiny MAFRA, předseda Výboru Spolku pro ochranu osobních údajů

[1] Sněmovní tisk č. 352, dostupné >>> [zde](#).

[2] Srov. usnesení ústavně-právního výboru z 19. schůze ze dne 1. března 2023, číslo 74: k dispozici >>> [zde](#).

[3] Jedná se o tzv. Guja kritéria, podle případu Guja proti Moldávii, stížnost č. 14277/04.

[4] Srov. body 175 - 203 komentovaného rozsudku.

[5] Je třeba upozornit, že v řešeném případě se ESLP zabýval zejména ochranou před sekundárními postihy v rámci trestní odpovědnosti, byť se některé jeho závěry zabývají i otázkou propuštění ze zaměstnání, srov. např. body 149 a 155 rozsudku

[6] Srov. Nonnemann, F. Šest pravidel pro ochranu whistleblowerů podle Evropského soudu pro lidská práva, dostupné >>> [zde](#).

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)