

27. 7. 2022

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

Ochrana oznamovatelů opět na scéně

Dne 17. prosince 2021 došlo k uplynutí transpoziční lhůty Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „Směrnice o ochraně oznamovatelů“). Přestože v předchozím volebním období se již na půdě Poslanecké sněmovny návrh zákona o ochraně oznamovatelů vyskytoval,^[1] v současném volebním období zatím nebyl žádný takovýto návrh doposud předložen. Původní neoptimističtější výhledy předpokládaly, že by úprava ochrany oznamovatelů na národní úrovni mohla být přijata koncem tohoto roku.

Nově přijatý Plán legislativních prací vlády na zbývající část roku 2022 je v tomto ohledu skeptičtější a za cíl si stanovil účinnost zákona o ochraně oznamovatelů nejdříve v červenci roku 2023.

Podoba právní úpravy ochrany oznamovatelů se tak stala (opět) aktuálním tématem, ať už jde o úpravu evropskou, která na některé subjekty už právě teď dopadá, nebo úpravu národní, a to jak z hlediska podoby dosavadních pokusů o zavedení ochrany oznamovatelů na českém území, tak z hlediska nové nadcházející úpravy transpoziční. Spolu s diskuzí o podobě současné (budoucí) právní úpravy chráněného oznamování je nicméně podle našeho názoru potřeba se zabývat důvody, proč může být whistleblowing pro společnost přínosný a potažmo proč si vlastně oznamovatelé zaslужují ochranu. V následujícím článku bychom rádi přispěli k této diskusi.

Co to je chráněné oznamování neboli whistleblowing?

Samotný pojem whistleblowingu a potažmo whistleblowerů není, i přes současné debaty, nezbytně ve společnosti známý. Definice těchto pojmů jsou široké a díky tomu se často v různých aspektech rozcházejí. Zatímco některé definice považují za whistleblowing pouze počínání zaměstnanců, jiné v něj zahrnují jednání jakýchkoliv členů jakékoliv organizace. Stejně tak nepanuje nezbytně ani shoda na tom, zda whistleblowing lze skutečně činit prostřednictvím oznámení v rámci organizace, či nikoliv.

Z hlediska definice whistleblowingu se přikláníme k jednomu z nejširších a zároveň nejčastěji uváděných pojetí, a to sice definici profesorek Marcia P. Micelli a Janett P. Near, které za whistleblowing považují: „poskytnutí informací členy organizace (bývalými nebo současnými) o nezákonných, nemorálních anebo nelegitimních praktikách pod kontrolou jejich zaměstnavatelů, osobám nebo organizacím, které mohou konat.“^[2] Tato definice je dále rozvedena např. v pojetí whistleblowingu uplatňovaného mezinárodní nevládní organizací Transparency International, která za whistleblowing považuje: „oznamování informací o vnímaných nekalých praktikách v rámci organizace nebo o riziku spojených s danými praktikami této organizace, a to jednotlivcům nebo subjektům, kteří mají možnost ovlivnit takovéto konání.“^[3]

Whistleblowing tak typicky představuje oznámení závadné činnosti organizace osobami uvnitř této organizace, které ze své členské pozice v rámci organizace mají přístup k informacím o takové činnosti. Tyto informace jsou těžko dostupné nejen pro osoby stojící vně organizace, ale i orgánům veřejné moci. Zároveň je whistleblowing doplněn dobrou vírou whistleblowerů v tom smyslu, že whistleblower důvodně věří, že oznamovaná skutečnost je pravdivá, a dále, že si whistleblower učiněným oznámením nevypořádává své osobní účty s organizací či nesleduje jiné nezákonné či

neetické cíle.

U whistleblowingu lze dále pozorovat i širší filosofický rozměr. Samotný akt oznámení závadné skutečnosti lze vnímat jako projev nesouhlasu vyjádřením či konáním, jak je pojímán ve směrech „nonviolence“ nebo „civil disobedience,“ propagovaných Mahátma Gándhím nebo Martinem Lutherem Kingem.[4] V tomto ohledu whistleblowing nepředstavuje „jenom“ nástroj zjednání nápravy konkrétního závadného stavu, ale také představuje způsob aktivní seberealizace whistleblowera z hlediska jeho morálního citění či přesvědčení.

Jak je whistleblowing vnímán?

Už podle výše uvedené definice (definice) je zřejmé, že whistleblowing je jev, který bude vyvolávat napříč společnostmi rozporuplné emoce. Na jedné straně se jedná o činnost, která pojmově sleduje pozitivní účel, jímž je náprava nekalostí, které mohou zůstat skryté a nenapravené. Na straně druhé je vnímání whistleblowingu v České republice poněkud smíšené, kdy za synonyma pro whistleblowera jsou často uváděny slova jako „práskač,“ „udavač,“ nebo „bonzák,“ přičemž část Čechů má whistleblowing spojen s konceptem práskačství.[5] Obecně lze zřejmě shrnout, že povědomí o whistleblowingu není v České republice příliš vysoké.[6] Smíšené pocity ohledně whistleblowingu ve společnosti, někdy převažující až v negativní vnímání tohoto jevu, nejsou ničím výjimečným ani u našich sousedů, např. na Slovensku či v Polsku, kde donedávna byli whistlebloweri vnímáni rovněž převážně negativně.[7]

Za jeden z důvodů, proč je whistleblowing u nás takto vnímán, se uvádí historické zkušenosti zemí střední a východní Evropy s totalitními režimy 20. st., kdy značná část oznámení nesledovala ochranu skutečného veřejného zájmu před závadnými aktivitami, ale naopak představovala udání sledující buď potírání (politických) nepřátel, nebo jiné osobní zájmy.

Dalším možným faktorem je záměna pojmů whistleblowing a leaking. Leaking spočívá v prozrazení utajovaných nebo vysoce chráněných informací, jehož účelem je zejména manipulace nebo kontrola veřejného mínění,[8] přičemž leaker se snaží zůstat v rámci svého počínu anonymní. Podstatou whistleblowingu však není manipulace veřejného mínění, ale dosažení nápravy závadného stavu, o kterém je dle whistleblowera nezbytné informovat kompetentní instituce. Whistleblower, na rozdíl od leakera, se naopak často své anonymity v rámci whistleblowingu dobrovolně vzdává, aby dosáhl účelu oznámení, čímž se ve srovnání se leakerem vystavuje daleko většímu riziku.[9] Přes tyto zásadní rozdíly však dochází často k mísení, či dokonce záměně, těchto dvou pojmů.

V neposlední řadě se s debatami o whistleblowingu a ochraně whistleblowerů často pojí obavy ze zneužití právní úpravy takovou ochranu poskytující. Argumenty ve prospěch tohoto pohledu shrnul v minulosti senátor Jaroslav Kubera v rámci projednávání návrhu novely zákona o veřejném ochránci práv.[10] Senátor Kubera spatřoval úskalí takové úpravy ve čtyřech rovinách, a to sice v závažných dopadech nepravdivých nebo mylných oznámení na pověst osoby, která je porušitelem norem podle oznámení, v nepoměrném zvyšování ochrany oznamovatelů bez toho, aby byly zároveň zpřísněny postihy oznamovatelů za křivá obvinění (pozn. nejen v trestněprávní rovině), v dalším zatěžování soudního systému v době, kdy se soudy beztak musí vypořádávat s velkým množstvím křivých nebo mylných oznámení a nakonec v nemožnosti státu zajistit plnou ochranu oznamovatele před odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatele, neboť si zaměstnavatel vždy bude schopen, pokud chce, najít cestu, jak nepohodlného zaměstnance v rámci mezí jeho právních možností, lidově řečeno, „vyštípát.“[11]

Proč jsou whistleblowing a ochrana whistleblowerů důležité?

Whistleblowing je jedním z možných kroků ke zjednání nápravy nezákonných, nemorálních nebo

jinak závadných stavů, který spočívá v informování osob oprávněných ke sjednání nápravy v takových situacích. Zkušenosti ze zahraničí, jako jsou například notoricky známé kauzy Wattergate, Panama Papers apod., hovoří ve prospěch whistleblowingu, jakožto nástroje schopného nejen urychlit proces nápravy, ale také a zejména, odhalit závadné stavy a aktivity tam, kde je odhalení těchto negativních jevů jinak značně ztíženo.

Whistleblower může vzhledem ke svému přístupu k podstatným informacím být v ideální pozici takovým krokem zahájit proces nápravy. Zároveň se však, právě vzhledem ke své pozici, whistleblower takovým jednáním vystavuje nezanedbatelnému riziku odvetných opatření. Takovými opatřeními přitom může být leccos, od zdánlivě legitimního výkonu práva, jako je výpověď z pracovního poměru, žaloba pro porušení osobnostních práv, obtěžování, zastrašování apod., až po spáchání trestného činu vůči whistleblowerovi, aby byl potrestán či umlčen.

Je potřeba také zdůraznit dobrou víru whistleblowera, která je, jak bylo již uvedeno výše, pojmovým znakem whistleblowingu. Jedině whistleblower, který je v dobré víře ohledně existence oznamované skutečnosti a jejího rozporu s veřejným zájmem, si zasluhuje právní ochranu, neboť právě dobrá víra v tyto okolnosti je tím, co whistleblowera odlišuje od někoho, kdo tento institut zneužívá.

S ohledem na poněkud negativní vnímání whistleblowingu v rámci společnosti je nezbytné zdůraznit roli osvěty ve vztahu k tomuto tématu, neboť zvýšení povědomí veřejnosti ohledně whistleblowingu nezbytně povede k ukázání pozitiv tohoto institutu. Jak bylo již v minulosti správně konstatováno,[\[12\]](#) je zapotřebí, aby legislativní proces týkající se zavedení právních instrumentů upravujících whistleblowing do českého právního řádu byl doprovázen aktivní informační kampaní, která zvýší povědomí o roli oznamovatelů v odhalování závadných jednání a prospěšnosti takového jednání pro společnost, jako je např. snížení míry korupce, nevhodného nakládání s finančními prostředky, podvodů, hrozících škod pro životní prostředí nebo ohrožení zdraví jednotlivců. V tomto směru lze dodat, že ani role nevládních organizací v rámci osvěty o whistleblowingu by neměla být opomíjena. Taktéž se jeví jako vhodné, aby veřejnost byla pokud možno seznamována s kauzami, v nichž figuruje whistleblowing jako prostředek jejich odhalení.

Závěr

Nadcházející národní zakotvení úpravy chránící oznamovatele lze vnímat jako pozitivní posun k zavedení tohoto moderního institutu do našeho právního řádu. Nezbytvá než popřát zákonodárci hodně zdaru v nadcházejícím legislativním procesu k přijetí kvalitní právní úpravy.[\[13\]](#) Zároveň doufáme, že v dalších měsících bude whistleblowing a ochrana whistleblowerů více diskutovaným tématem, a že tento článek alespoň částečně přispěje k počátečnímu rozšíření povědomí o tomto tématu v jeho širších souvislostech.

JUDr. Přemysl Jireček,
advokát

Mgr. David Imre,
advokátní koncipient

Palác Valdek
Jugoslávská 620/29
120 00 Praha 2

Tel: +420 226 207 507
e-mail: info@urbanhejduk.cz

[1] Konkrétně se jednalo o Sněmovní tisk č. 1150 (Vl. n. z. o ochraně oznamovatelů - EU)

[2] Mesmer-Magnus and Viswesvaran, Whistleblowing in Organisations: An Examination of Correlates of Whistleblowing, Intentions, Actuins and Relation, Journal of Business and Ethics, Volume 62, pp. 277 - 297 (2005)

[3] Transparency International. Recommended draft principles for whistleblowing legislation (2009), dostupné on-line >>> [zde](#).

[4] Vaughn, G. R. The Successes and Failures of Whistleblowers Laws, Edward Elgar Publishing, p. 44 (2012)

[5] Kvantitativní výzkum společnosti Behavio na téma Whistleblowing, vydaný 4. 7. 2020, str. 17 - 18, dostupný on-line >>> [zde](#).

[6] Ibid, str. 13

[7] Sborník k mezinárodní konferenci Výzva pro Českou republiku: Whistleblowing jako ochrana finančních zájmů občanů EU, konané 17. - 18. 9. 2015 v Nové radnici Hl. m. Prahy, Mariánské náměstí 2, Praha 1, str. 40 a str. 52 - 54

[8] Abel, E. Leaking: Who doest it? Who benefits? At what costs? Priority Press, p. 21 (1987)

[9] Ibid, p. 21

[10] Konkrétně 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; Tisk č. 187 ve volební období senátu 2012 - 2014

[11] Stenozáznam z 1. dne 14. schůze Senátu, konané dne 9. 10. 2013, dostupný on-line >>> [zde](#).

[12] Franková, L. Morávek, J. Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů

nekalých jednání v České republice. Praha: Oživení, 2015, k dispozici on-line zde:
http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_legislativni_doporuceni_cz_05-1.pdf

[13] Aktuálně byla k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů uplatněna v mezirezortním připomínkovém řízení celá řada připomínek, přičemž některé z nich byly označeny jako zásadní, k dispozici on-line >>> [zde](#).

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

Další články:

- [Konec „severních ateliérů“? Nový stavební zákon otevírá dveře k rekolaudaci ubytovacích jednotek na plnohodnotné byty](#)
- [Oceňování nemovitosti a přiměřená náhrada při zrušení spoluvlastnictví](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 33.: Prevence střetu zájmů \(jednatel × společnost\)](#)
- [Úročení jistoty \(kauce\), kterou skládá podnájemce nájemci - II. díl](#)
- [Když obecní pozemky již nemusí být obecní - institut mimořádného vydržení v obecním právu](#)
- [Střet zájmů členů volených orgánů obchodních korporací: pravidla, proces a následky](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Darování pro případ smrti nemovité věci zapsané v katastru nemovitostí a určení výše odměny soudního komisaře](#)
- [Flotilová novela: Kdo a kdy musí nově získat licenci k distribuci pojištění?](#)