

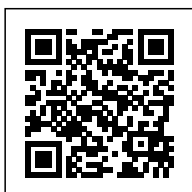


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VIII. volební období

955/0

Návrh poslanců Lukáše Černožorského, Lenky Kozlové, Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších na vydání zákona o ochraně oznamovatelů



Zástupce předkladatele: Černožorský L. a další
Doručeno poslancům: 23. července 2020 v 9:48

Návrh

ZÁKON

ze dne

o ochraně oznamovatelů

§ 1

Předmět úpravy

Tento zákon upravuje způsob právní ochrany osob, které v souladu s tímto zákonem v dobré víře oznámí informace nasvědčující tomu, že došlo nebo může dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem.

§ 2

Vymezení pojmů

- (1) Oznamovatelem se rozumí osoba uvedená v odst. 2, 4 nebo 5, která postupem podle tohoto zákona podá v dobré víře písemné a odůvodněné oznámení o informacích nasvědčujících tomu, že v souvislosti s činností zaměstnavatele došlo nebo může dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem.
- (2) Oznamovatelem může být
 - a) zaměstnanec,
 - b) státní zaměstnanec,
 - c) příslušník bezpečnostního sboru,
 - d) voják,
 - e) člen právnické osoby nebo jejího orgánu,
 - f) osoba vykonávající správu svěřenského fondu,
 - g) osoba, která je stranou smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, prací nebo jiného podobného plnění.
- (3) Zaměstnavatelem se pro účely tohoto zákona rozumí
 - a) zaměstnavatel, u něhož je oznamovatel zaměstnán,
 - b) služební úřad, u něhož je oznamovatel ve služebním poměru,
 - c) bezpečnostní sbor, jehož je oznamovatel ve služebním poměru,
 - d) Armáda České republiky nebo jiná součást ozbrojených sil, v níž oznamovatel působí, je-li oznamovatelem voják,
 - e) právnická osoba, jíž nebo jejíhož orgánu je oznamovatel členem,
 - f) osoba oprávněná jmenovat a odvolat osoba vykonávající správu svěřenského fondu, je-li oznamovatel osoba vykonávající správu svěřenského fondu,
 - g) osoba, která je stranou smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, prací nebo jiného podobného plnění, je-li oznamovatel další stranou takové smlouvy.
- (4) Oznamovatelem může být též osoba v postavení obdobném osobám uvedeným v odstavci 2, v takovém případě se zaměstnavatelem rozumí osoba, která je vůči oznamovateli v postavení obdobném osobám uvedeným v odstavci 3.
- (5) Oznamovatelem může být i osoba, jejíž postavení podle odstavce 2 nebo 4 má teprve vzniknout.

(6) Jednáním, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, se pro účely tohoto zákona rozumí jednání, které:

- 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.

(7) Odvetným opatřením se rozumí jednání vyvolané oznámením, ke kterému dochází v souvislosti s výkonem zaměstnání, služebního poměru, funkce nebo jiného postavení vůči zaměstnavateli, které může oznamovatel důvodně považovat za zásah do svých práv či oprávněných zájmů, jestliže bylo učiněno zaměstnavatelem nebo na jeho pokyn jinou osobou. Odvetným opatřením se rovněž rozumí bezprostřední hrozba takovým opatřením.

§ 3

Ochrana oznamovatele

- (1) Oznamovateli náleží ochrana stanovená tímto zákonem.
- (2) Ochrana nenáleží oznamovateli, který podal vědomě nepravdivé oznámení.
- (3) Osoba, které bylo oznámení podáno, je povinna odpovídajícím způsobem chránit totožnost oznamovatele. Kdo vede evidenci oznámení či s nimi jinak nakládá, je povinen přijmout odpovídající opatření k ochraně totožnosti oznamovatele.
- (4) Oznamovatel podávající oznámení se může zříci ochrany podle tohoto zákona výslovným prohlášením.

§ 4

Vnitřní oznamovací systém

- (1) Zaměstnavatel může určit osobu pro příjem oznámení o informacích nasvědčujících tomu, že v souvislosti s činností zaměstnavatele došlo nebo může dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem. Zaměstnavatel rovněž může tímto úkolem pověřit třetí osobu, tím není dotčena odpovědnost zaměstnavatele za dodržování tohoto zákona. Jedna osoba může být určena pro příjem oznámení u více zaměstnavatelů.
- (2) Osoba určená pro příjem oznámení je oprávněna od zaměstnavatele požadovat informace a vysvětlení a nahlížet do dokumentů zaměstnavatele v potřebném rozsahu k prošetření oznámení.
- (3) Spolu s určením osoby příslušné pro příjem oznámení zaměstnavatel vnitřním předpisem či služebním předpisem rovněž
 - a) zřídí schránku, kam bude možné vložit listinné oznámení, a elektronickou poštovní adresu určenou pro příjem oznámení,

- b) stanoví vhodná opatření k ochraně oznamovatelů, zejména pravidla týkající se možného utajení jejich totožnosti, vedení evidence oznámení, omezení přístupu k ní a organizačního zajištění podávání oznámení,
 - c) vybaví osobu určenou podle odstavce 1 pravomocí navrhopatření k nápravě, případně též dalšími pravomocemi a oprávněními pro její činnost nad rámec pravomocí podle odstavce 2,
 - d) stanoví způsob informování oznamovatele o průběhu a výsledcích zkoumání důvodnosti oznámení podle tohoto zákona,
 - e) zajistí, aby informace o způsobech podávání oznámení, označení příslušné osoby a její kontaktní údaje byly dostupné pro všechny zaměstnance.
- (4) Není-li určena osoba pro příjem oznámení a provedena opatření podle odstavce 2, nebo lze-li důvodně předpokládat informovanost této osoby o jednáních, které jsou předmětem oznámení, může oznamovatel podat oznámení osobě na nejvyšším stupni řízení. Jestliže se předmět oznámení týká vedoucího zaměstnance, představeného podle služebního zákona nebo vedoucího příslušníka bezpečnostního sboru, může oznamovatel podat oznámení také osobě, která je v organizaci nadřizena osobě, již se oznámení týká.
- (5) Má-li zaměstnavatel povinnost zřizovat vnitřní systém pro příjem oznámení o protiprávním jednání podle jiného právního předpisu, považuje se za vnitřní oznamovací systém podle tohoto zákona, splňuje-li požadavky podle tohoto zákona.
- (6) Oznámení lze podat též anonymně s uvedením adresy pro doručování oznamovateli.
- (7) Zaměstnavatel je povinen určit nebo pověřit osobu pro příjem oznámení podle odstavce 1 a přijmout opatření podle odstavce 2, pokud je jím
- a) stát, organizační složka státu nebo zařízení státu, které má obdobné postavení jako organizační složka státu,
 - b) bezpečnostní sbor nebo Armáda České republiky,
 - c) státní příspěvková organizace,
 - d) státní fond,
 - e) veřejná výzkumná instituce,
 - f) veřejná vysoká škola,
 - g) zdravotní pojišťovna,
 - h) Český rozhlas nebo Česká televize,
 - i) územní samosprávný celek, včetně městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, který měl k prvnímu dni předchozího kalendářního roku nejméně 10 000 obyvatel.

§ 5

Postup při vnitřním oznámení

- (1) Osoba, které bylo oznámení podáno, je povinna bezodkladně po skončení prošetřování oznámení, nejpozději však do 30 dnů od doručení oznámení, písemně vyrozumět oznamovatele o tom, jaká opatření k prošetření oznámení byla učiněna, případně o tom, že oznámení bylo vyhodnoceno jako neopodstatněné. To neplatí, jedná-li se o opakované

oznámení v téže věci, které neobsahuje nové informace. Osoba, které bylo oznámení podáno, může v odůvodněných případech tuto lhůtu prodloužit o 30 dnů. O prodloužení a jeho důvodech je povinna oznamovatele informovat před uplynutím lhůty.

- (2) Při prověřování oznámení se osoba, které bylo oznámení podáno, řídí právními předpisy a pravidly stanovenými vnitřním předpisem či služebním předpisem podle § 4 odstavce 3.
- (3) Osoba, které bylo oznámení podáno, nesmí sdělovat totožnost oznamovatele jiným osobám bez výslovného souhlasu oznamovatele. Orgánům veřejné moci sdělí totožnost oznamovatele pouze tehdy, je-li k tomu povinna na základě zákona.

§ 6

Postup při vnějším oznámení

- (1) Neobdrží-li oznamovatel vyznění podle § 5 odstavce 1 v určené lhůtě nebo zaměstnavatel neučinil dostatečná opatření k nápravě nebo zaměstnavatel považuje oznámení za neopodstatněné, může se oznamovatel s informací nasvědčující tomu, že došlo nebo může dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, obrátit na orgán činný v trestním řízení či příslušný správní orgán.
- (2) Oznamovatel se může s informací nasvědčující tomu, že došlo nebo může dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, obrátit na orgán činný v trestním řízení nebo na příslušný správní orgán bez postupu podle § 5, a to za podmínky, že
 - a) lze důvodně předpokládat informovanost osoby na nejvyšším stupni řízení o jednání, které je předmětem oznámení,
 - b) hrozí nebezpečí z prodlení, které může mít za následek bezprostřední ohrožení života či zdraví osob, životního prostředí nebo škodu převyšující částku 5 000 000 Kč,
 - c) je zřejmé, že oznámení podané prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému by zmařilo nebo ohrozilo účel podávání oznámení, nebo
 - d) by se neoznámením informace dopustil trestného činu.
- (3) Ustanoveními tohoto zákona není dotčeno právo oznamovatele obracet se na orgány veřejné moci s podezřením na protiprávní jednání. Obrátí-li se však oznamovatel na příslušný orgán bez postupu podle tohoto zákona, nevztahuje se na něj ochrana podle tohoto zákona.
- (4) Ustanoveními tohoto zákona není dotčena povinnost oznamovatele oznámit protiprávní jednání orgánu veřejné moci stanovená jiným právním předpisem.

§ 7

- (1) Podání oznámení podle tohoto zákona se nepovažuje za porušení smlouvou uložené mlčenlivosti ani za porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost stanovenou právním předpisem upravujícím výkon činností uvedených v § 2 odst. 2. To neplatí, jde-li o mlčenlivost při výkonu činnosti soudce, státního zástupce, notáře, soudního exekutora, advokáta, mlčenlivost stanovenou při poskytování zdravotních služeb, nebo mlčenlivost stanovenou z důvodu ochrany utajovaných informací.

- (2) Pokud oznamovatel současně s podáním nebo po podání vnějšího oznámení obsah oznámení zveřejní, má se za to, že neporušil smlouvou nebo zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti.

§ 8

Obecný režim ochrany oznamovatele

- (1) Proti oznamovateli, který postupoval v souladu s tímto zákonem, se zakazuje uplatnit odvetná opatření.
- (2) Zakazuje se uplatnit odvetná opatření rovněž vůči
- a) osobě oznamovateli blízké,
 - b) osobě, která oznamovateli pomáhala s podáním oznámení či se zjišťováním skutečností relevantních pro oznámení,
 - c) právnické osobě, jíž je oznamovatel členem nebo jejíhož orgánu je oznamovatel členem,
 - d) osobě, která je ve vztahu k oznamovateli nebo k osobě podle písmene c) osobou ovládající, ovládanou, nebo osobou ovládanou stejnou ovládající osobou, a
 - e) osobě, která je zaměstnancem oznamovatele nebo osobě v obdobném postavení.
- (3) Jsou-li uplatněna odvetná opatření, může se ten, vůči němuž jsou uplatněna, u soudu domáhat, aby od nich bylo upuštěno, aby byly odstraněny jejich následky a hrozí-li jejich opakování, aby soud taková jednání zakázal. Má-li odvetné opatření formu právního jednání, může se ten, vůči němuž jsou opatření uplatněna, u soudu domáhat určení jeho neplatnosti.
- (4) Domáhá-li se ten, vůči němuž mají být uplatněna odvetná opatření, u soudu nařízení předběžného opatření k ochraně před odvetným opatřením, má se v pochybnostech za to, že prokázal, že je třeba, aby byly zatímne upraveny poměry účastníků, nebo že je tu obava, že by výkon soudního rozhodnutí byl ohrožen.

§ 9

Zvláštní režim ochrany oznamovatele

- (1) Zaměstnavateli se zakazuje v ochranné lhůtě podle odstavce 2 vůči oznamovateli i proti osobám jemu blízkým uplatnit následující opatření:
- a) skončení pracovního či služebního poměru ze strany zaměstnavatele, dočasné zproštění výkonu služby, odvolání z vedoucí pozice či jiné rovnocenné opatření,
 - b) přeložení na nižší pozici nebo odeprání povýšení, ač bylo oprávněně očekáváno,
 - c) mimořádná změna náplně práce, změna pracoviště, snížení mzdy, změna pracovní či služební doby,
 - d) neposkytnutí odborné přípravy,
 - e) poskytnutí negativního hodnocení výkonnosti či pracovní reference vůči třetím osobám,
 - f) uložení disciplinárních nebo kárných opatření,
 - g) nepřevedení pracovní smlouvy na dobu určitou na pracovní smlouvu na dobu neurčitou, ač bylo oprávněně očekáváno,
 - h) předčasné ukončení pracovní smlouvy na dobu určitou, nebo její neobnovení, ač bylo oprávněně očekáváno.
- (2) Zákaz opatření podle odstavce 2 trvá od okamžiku podání oznámení do zahájení trestního či správního řízení zahájeného na základě oznámení, po dobu řízení, a jeden rok po jeho skončení. Není-li řízení zahájeno do jednoho roku od podání oznámení, ochrana trvá po dobu jednoho roku od podání oznámení a poté případně po dobu řízení a jeden rok po jeho skončení.

- (3) Na návrh zaměstnavatele může soud přivolit k opatření podle odstavce 1, prokáže-li zaměstnavatel, že opatření nebylo vyvoláno oznámením.
- (4) Právní jednání směřující k opatřením podle odstavce 1 jsou bez přivolení soudu neplatná, neplatnost však nemůže namítat zaměstnavatel. Spočívá-li opatření podle odstavce 1 v nečinnosti zaměstnavatele, může soud na návrh oznamovatele uložit zaměstnavateli, aby určité jednání učinil. Umožňují-li to okolnosti případu, může soud též vůli zaměstnavatele sám nahradit.

§ 10

Domněnka ochrany oznamovatele

V řízení podle § 8 a 9 se má za to, že oznamovateli náleží ochrana podle tohoto zákona, jestliže:

- a) orgán činný v trestním řízení zahájil ve věci předmětu oznámení trestní řízení,
- b) orgán příslušný k projednání přestupku zahájil ve věci předmětu oznámení řízení o přestupku, nebo
- c) orgán příslušný k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně zahájil ve věci předmětu oznámení řízení o uložení odvodu.

§ 11

Přestupek vědomě nepravdivého oznámení

- (1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že podá vědomě nepravdivé oznámení podle tohoto zákona.
- (2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 50 000 Kč.
- (3) Přestupek vědomě nepravdivého oznámení projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností.
- (4) Za přestupek podle odstavce 1 nelze postihnout osobu, která se ochrany podle tohoto zákona zřekla nejpozději současně s podáním oznámení.

§ 12

Přestupek odvetného opatření

- (1) Osoba se dopustí přestupku tím, že v souvislosti s učiněným oznámením učiní vůči osobě, která požívá ochranu podle tohoto zákona, odvetná opatření.
- (2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč.
- (3) Přestupek vědomě nepravdivého oznámení projednává Státní úřad inspekce práce.

§ 13

Informování a poradenská činnost

Veřejný ochránce práv poskytuje bezplatně informace a poradenství týkající se postupů a prostředků nápravy, které jsou k dispozici na ochranu před odvetnými opatřeními.

§ 14

Přechodné ustanovení

Zaměstnavatel, který má podle tohoto zákona povinnost zavést vnitřní oznamovací systém, je povinen jej zavést do 90 dnů ode dne účinnosti tohoto zákona.

§ 15

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2021.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu

V současném právním řádu České republiky neexistuje žádná specifická úprava ochrany oznamovatelů - tzv. *whistleblowerů*. Samotný pojem whistleblowing a ani jiný výraz, který by mu obsahově odpovídal, není až na jednu výjimku použit v žádném platném či účinném právním předpise. Jistou legální definici tohoto termínu lze nalézt ve **vyhlášce č. 123/2007 Sb.**, v níž je whistleblowing definován jako „*mechanismus sdělování významných obav zaměstnanců ohledně funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému*“¹. Tato definice je ovšem dosti nahodilá a týká se pouze jisté formy whistleblowingu v rámci finančního sektoru.

Ochrany oznamovatelů se částečně týkají určitá ustanovení zákoníku práce, trestního řádu a některých dalších právních předpisů. Přitom Českou republiku k ochraně oznamovatelů zavazuje členství v mezinárodních organizacích a z nich vyplývající mezinárodní smlouvy, k nimž jsme se jako členové zavázali. Ochrana oznamovatelů je jedním z neúčinnějších nástrojů v boji proti korupci jakožto globálního problému, k němuž je třeba přistupovat komplexně.

V současnosti je jediná specifická úprava ochrany oznamovatelů zakotvena v zákoně o státní službě, který však deleguje celou problematiku na nařízení vlády (§ 205 písm. d). Tímto nařízením je **nařízení č. 145/2015 Sb. o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu**, které v § 1 obsahuje explicitní zakotvení zásady, že státní zaměstnanci nesmějí být v souvislosti s oznámením podezření na spáchání protiprávního jednání postíženi, znevýhodněni nebo vystaveni nátlaku. Dále zajišťuje, že všechny služební úřady musí mít kanály pro oznamování protiprávního jednání a osoby, na které se oznamovatelé mohou obrátit - tzv. *prošetřovatele*. V praxi se toto nařízení však spíše neosvědčilo, což dokazují dosavadní výsledky. Počet relevantních podnětů je minimální, což ovšem není dáno tím, že by nebylo co ohlašovat, ale spíše proto, že není zajištěna dostatečná podpora a ochrana oznamovatelů, kteří tím riskují ztrátu zaměstnání, mobbing, krácení příjmů nebo například omezení dalšího uplatnění ve svém oboru.

Zaměstnanci nemají žádné záruky a bojí se odvetných opatření, nebo nevěří, že by jejich podnět byl řádně prošetřen, a došlo tak k vyvození jakýchkoliv důsledků. Vyplývá to i z analýzy, kterou provedlo občanské sdružení Oživení a která uvádí, že situace oznamovatelů je z hlediska odvetných opatření alarmující. Výsledky analýzy provedené v zemích V4 a Estonsku ukázaly, „že všichni dotazovaní oznamovatelé v ČR někdy čelili různým formám odvetných opatření. Polovina ze všech 40 oznamovatelů ztratila v souvislosti s oznámením své zaměstnání. V každém pátém případě se vyhazovy dotkly spolupracovníků či sympatizantů oznamovatele.“²

Práva oznamovatelů dále obecně garantuje **zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce**, upravující právní vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Zákoník práce opravňuje zaměstnance nedodržet pokyny svého zaměstnavatele v případech, kdy jsou v rozporu s právními předpisy, a proto takové nedodržení nepředstavuje porušení pracovních povinností. Zákoník práce také stanovuje, že zaměstnavatel nemůže libovolně dle své vůle ukončit pracovní poměr se zaměstnanci, jestliže nejsou dány výpovědní důvody v tomto zákoně výslovně uvedené. V praxi jsou nicméně známy případy, kdy

¹ Ustanovení § 34 odst. 2 vyhlášky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů.

² FRANKOVÁ, Lenka. *Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice* [online]. oziveni.cz, [cit. 18. června 2020], s. 18-19. Dostupné na <https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_legislativni_doporuceni_cz_05-1.pdf?fbclid=IwAR0hPleqZ0AH0KBYJPA0MyyOyda4UWkgWLRB0r4i5F61rDI4o3riqwNYFFI>

byl formálně pracovní poměr ukončen z organizačních důvodů, přestože fakticky se jednalo o přímý důsledek oznámení protiprávního jednání.

Ochrana před neoprávněným postihem ze strany zaměstnavatele částečně upravuje **zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů** (tzv. antidiskriminační zákon), který však neřeší např. problematiku odvolávání vedoucích osob, které upozorní na protiprávní jednání.

Dále jsou práva zaměstnanců ve specifických profesích garantována samostatnými zákony. Jedná se o **zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání**, ve znění pozdějších předpisů, **zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů**, ve znění pozdějších předpisů a **zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě**, ve znění pozdějších předpisů. Všechny tyto právní předpisy poskytují zaměstnancům práva, jež výrazně omezují libovůli zaměstnavatele vůči zaměstnancům ve služebním poměru.

I v trestněprávní oblasti jsou oznamovatelé chráněni obecnými instituty právních předpisů, jako je např. **zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník**, ve znění pozdějších předpisů, **zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)**, ve znění pozdějších předpisů, či **zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky**, ve znění pozdějších předpisů. Ochrana svědků je konkretizována **zákonem č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka**, ve znění pozdějších předpisů. Tato ochrana je však pouze dílčí, nedostatečná a primárně slouží k zajištění jiných principů a účelů práva. Z těchto důvodů tudíž nedokáže sloužit jako dostatečná motivace k oznamování protiprávního jednání.

Dále je ve vztahu k potencionálním oznamovatelům problematické, že Trestní zákoník na jedné straně stanovuje povinnost ohlašovat trestné činy, vč. těch spojených s korupcí, na straně druhé ale neposkytuje dostatečnou ochranu v souvislosti s hájením veřejného zájmu.

Na základě výše zmíněného lze konstatovat, že pro zaměstnance ve služebním poměru existuje více možností právní ochrany, na kterou se mohou odvolávat, než je tomu u zaměstnanců v soukromé sféře. Výjimku tvoří zaměstnanci nadnárodních společností s mateřskými společnostmi či s podnikáním v zemích s propracovanou legislativou pro ochranu oznamovatelů (např. USA, Francie), které již mají na základě zahraniční legislativy ustanoveny interní mechanismy pro ohlašování protiprávního jednání (jako například Sapin II nebo Foreign Corrupt Practices Act). Tyto mechanismy v praxi fungují v obecné rovině, neboť samo vedení firem často proaktivně podporuje interní ohlašování jak z finančních, tak reputačních důvodů.

Přestože všechny výše zmíněné právní normy deklarují zaměstnancům právo na spravedlivé zacházení, přesto jim skutečnou ochranu neposkytují. Omezená je v tomto případě i role Veřejného ochránce práv, který sice může jednotlivé případy vyhodnotit, nicméně jeho závěry jsou doporučující a mají omezený dosah.

O větší podpoře a ochraně oznamovatelů se mluví už mnoho let, ovšem žádný z minulých návrhů schválen nebyl. V praxi jsou pro oznamování protiprávního jednání vytvořeny nedůstojné podmínky a schází tak motivace z důvodů nedostatečné podpory, právní ochrany svojí osoby a strachu z případných odvetných opatření.

Základní překážkou je bagatelizace problémů, jimž jsou oznamovatelé vystaveni. Kromě toho v České republice má oznamování korupce stále mnoho negativních konotací, kdy jsou oznamovatelé vnímáni jako tvůrci problémů. Přitom větší ochrana potenciálních oznamovatelů poslouží také k větší prevenci protiprávního jednání obecně. Hlavním předpokladem pro změnu vnímání je zákonné posílení práv oznamovatelů a to předložením komplexní právní normy využívající účinné právní nástroje k ochraně oznamovatelů korupce.

2. Hlavní principy navrhované právní úpravy včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Předložený návrh zákona upravuje způsob právní ochrany osob, které v dobré víře oznámí informace nasvědčující tomu, že došlo nebo může dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem. Představuje komplexní právní předpis, který vychází z evropské směrnice o ochraně oznamovatelů protiprávního jednání, a zavádí jasná pravidla pro jejich ochranu.

Návrh zákona vzhledem ke specifickým českému prostředí a lepšímu porozumění využívá termín “oznamovatel” jako synonymum anglického termínu whistleblower. Oznamovateli se zde rozumí zaměstnanci, státní zaměstnanci, příslušníci bezpečnostních sborů, vojáci nebo osoby v obdobném postavení i členové orgánu právnických osob.

Hlavní principy navrhované právní úpravy vychází z odstranění bariér bránících potencionálním oznamovatelům v konečném rozhodnutí, zda oznámení o protiprávním jednání podají. Navrhovaná opatření tak mají za cíl odbourat strach a poskytnout jim adekvátní podporu, že pokud předepsaným způsobem oznámí skutečnosti nasvědčující tomu, že se někdo dopustil trestné nebo přestupkové činnosti, nebudou za to sami sankcionováni.

Podstatou ochrany oznamovatele je zajistit, aby na svém pracovišti nemohl být nijak postižen, znevýhodněn či vystaven nátlaku. Jedná se zejména o ukončení pracovního či služebního poměru ze strany zaměstnavatele, ale i o přeložení na jinou pozici, zneužití překážek na straně zaměstnavatele, různé formy mobbingu apod. Současně návrh pamatuje i na tzv. *osoby blízké* ve vztahu k oznamovateli, které taktéž mohou čelit například výhrůžkám uplatnění odvetných opatření. Potvrzují to výpovědi samotných oznamovatelů v již zmíněné analýze Oživení, kde se uvádí: “*Současně je účelné z hlediska ochrany pamatovat i na osoby spojené s oznamovatelem, vč. osob blízkých, neboť i ty mohou čelit například výhrůžkám uplatnění odvetných opatření.*”³

Důležitým předpokladem pro zajištění ochrany oznamovatelů je možnost anonymního oznámení a povinnost chránit totožnost oznamovatele. Návrh předpokládá, že jednotlivé subjekty budou usilovat o zavedení bezpečné a důvěrné komunikace s oznamovatelem včetně možnosti využití speciálního softwaru.

Návrh zákona naopak zavádí finanční sankce v případě zneužití, kdy se fyzická osoba vědomě dopustí nepravdivého oznámení. Zároveň tak akcentuje požadavek, že ochrana náleží pouze oznamovatelům poskytující pravdivé informace.

V souvislosti s dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen lze konstatovat, že navrhovaná právní úprava nemá žádný negativní vliv na dodržování zákazu diskriminace, a to ani, pokud jde o rovnost ve vztahu k rovnosti mužů a žen. Naopak předložená právní úprava zajišťuje zaměstnancům větší ochranu v případech, kdy by mohli být diskriminováni zaměstnavatelem na základě učiněného oznámení protiprávního jednání.

4. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Nezbytnost navrhované právní úpravy spočívá v zavedení chybějících prvků ochrany oznamovatelů do českého právního řádu a to zejména s ohledem na legislativní aktivitu Evropské unie v oblasti whistleblowingu (Směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie). V České republice tak i přes její mezinárodní závazky nebyla dosud přijata žádná norma, která by se přímo zabývala úpravou týkající se „oznamovatelů“ z hlediska jejich podpory a ochrany v souvislosti s učiněnými oznámeními.

³ FRANKOVÁ, Lenka. *Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice* [online]. oziveni.cz, [cit. 18. června 2020], s.10 . Dostupné na <https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_legislativni_doporuceni_cz_05-1.pdf?fbclid=IwAR0hPleqZ0AH0KBYYJPA0MyyOyda4UWkgWLRB0r4i5F61rDI4o3riqwNYFFI>

Přestože je již dnes oznamovatelům poskytována dílčí ochrana dle výše uvedených právních předpisů, chybí komplexní právní norma. Oznamovatelé nemají k dispozici právní institut, který by je a jejich osoby blízké chránil před odvetnými kroky za jejich jednání. Taktéž schází nástroje pro vytváření motivačního prostředí pro oznamování protiprávního jednání.

V roce 2018 se vláda ve svém programovém prohlášení zavázala v rámci boje proti korupci k předložení účinného právního nástroje na ochranu oznamovatelů. Jedná se tak o jednu z priorit současné vlády (kapitola Právo a spravedlnost). Ta však dosud nebyla naplněna.

Kromě politických závazků vlády se jedná rovněž o splnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Jedná se především o závazky plynoucí ze členství v Evropské unii. Na podzim 2019 přijala evropská směrnice na **ochranu whistleblowerů a pro její transpozici do českého právního řádu byla stanovena dvouletá lhůta**. Předložený návrh tak reaguje na záměr Evropské unie upravit komplexně ochranu oznamovatelů ve všech členských státech.

Smyslem navrhované úpravy je náprava demotivujícího postavení oznamovatelů jak ve smyslu absentujícího právního institutu ochrany, tak ve smyslu vnímání ze strany veřejnosti. Případným oznamovatelům tak bude zajištěna mnohem větší podpora a ochrana ze strany státu.

Kromě výše zmíněného je předložený právní předpis vyjádřením postoje České republiky, že je toto téma relevantní a stěžejní pro zdravé fungování naší společnosti. Přijetí tohoto návrhu zákona je ve veřejném zájmu s ohledem na boj proti korupci a nutnost omezit závažnou hospodářskou kriminalitu. Zásadní a logický je taktéž požadavek na ochranu vlastních občanů.

5. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky

Návrh zákona je v souladu s Ústavou ČR, Listinou základní práv a svobod a přispěje k důslednému plnění požadavků vyhlášených mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Návrh podporuje ústavní rovnost před zákonem, jelikož zajistí, že nikdo nebude neoprávněně postižen za výkon svého ústavního práva, obracet se na orgány veřejné moci. V neposlední řadě, návrh přispívá k naplnění obecné právní zásady, že nikdo nesmí těžit z vlastní nepoctivosti.

6. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Předložený návrh zákona vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) **2019/1937 o whistleblowingu**, která má být do národní legislativy zpracována nejpozději do konce roku 2021.

Návrh zákona je v některých pasážích širší, například v souvislosti se zákazem odvetných opatření stanovuje ochranné lhůty, kdy platí přísný zákaz uplatňování odvetných opatření vůči oznamovateli. Doplnuje tak článek 19 kapitoly VI uvedené směrnice.

Zavedením **Komise pro podporu a ochranu oznamovatelů** tento návrh sleduje článek 20, kde se uvádí: *“1. Členské státy zajistí, aby osoby uvedené v článku 4 měly podle potřeby přístup zejména k těmto k podpůrným opatřením: a) komplexním a nezávislým informacím a poradenství, jež jsou snadno přístupné veřejnosti a bezplatné a týkají se postupů a prostředků nápravy, které jsou k dispozici na ochranu před odvetnými opatřeními a na ochranu práv dotčené osoby; “*⁴

⁴ SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

A dále pak naplňuje bod 89: *“Potenciální oznamovatelé, kteří si nejsou jisti tím, jak oznámení učinit nebo zda budou chráněni, mohou být nakonec od oznámení odrazeni. Členské státy by měly zajistit, aby relevantní a přesné informace o tom byly poskytovány způsobem, který je jasný a snadno přístupný široké veřejnosti. Mělo by být dostupné individuální, nestranné a důvěrné poradenství, které je poskytováno bezplatně, například ohledně toho, zda se na dotčené informace vztahují platná pravidla pro ochranu oznamovatelů, který kanál pro oznamování lze nejlépe využít a jaké alternativní postupy jsou k dispozici v případě, že se na informace platná pravidla nevztahují.”*⁵

Osvětou ochrany a podpory oznamovatelů se doposud v rámci svých možností zabývají nevládní organizace, které tímto suplují roli českého státu.

V rámci Evropské unie již existují i další dílčí předpisy, jež ochranu oznamovatelů v určitých specifických oblastech okrajově regulují. Jedná se například o prováděcí směrnice Komise (EU) **2015/2392** ze dne 17. prosince 2015 k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 596/2014, pokud jde o oznamování skutečných nebo možných porušení tohoto nařízení příslušným orgánům. Dále je na místě zmínit směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) **2016/943** ze dne 8. června 2016 o ochraně nezveřejněného know-how a obchodních informací (obchodního tajemství) před jejich neoprávněným získáním, využitím a zpřístupněním.

Zavedení ochrany oznamovatelů je plně v souladu s evropskými předpisy upravujícími ochranu oznamovatelů, ale i s obecnými právními předpisy Evropské unie. Lze tedy konstatovat, že předložený návrh není v rozporu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii, s obecnými zásadami práva Evropské unie, ani s judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

7. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Zavedení ochrany oznamovatelů naplňuje vybraná ustanovení několika mezinárodních dokumentů, k nimž se Česká republika přihlásila. Zejména se jedná o tato ustanovení:

1. **čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod**, 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. Ochranu oznamovatelů totiž lze považovat za jednu z dílčích aspektů svobody projevu. Stejně na ochranu oznamovatelů nahlíží i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která se ochranou oznamovatelů zabývala v několika kauzách. Jedním z příkladů je známá kauza Guja proti Moldavsku, kdy bylo určeno, že oznamovatel požívá ochranu podle čl. 10 Evropské úmluvy pro lidská práva, pokud neexistuje možnost vnitřního oznamování.
2. **čl. 33 Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci**, kde je přímo uvedeno: *“Každý stát, smluvní strana zváží, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou.”*
3. **čl. 9 Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy o korupci**, podle které *„Každá 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.“* (čl. 9).

⁵ tamtéž

4. **čl. 22 Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci**, podle které „každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, která budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 14, nebo ty, kteří jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení“ (čl. 22 písmeno a).

Lze tedy konstatovat, že návrh zákona je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika v oblasti základních práv a svobod vázána.

8. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny a dopady na životní prostředí

Zákon sice ukládá některým institucím veřejného sektoru povinnost zavést vnitřní oznamovací systém, nicméně tyto náklady budou minimální, například s ohledem na fakt, že již nyní je zaveden systém tzv. prošetřovatelů ve státní správě. Zároveň bezpečnostní sbory již dnes mají podobné systémy (například ombudsmanského typu), nebude tedy na jejich straně třeba nabírat nové zaměstnance, postačí pouze úprava náplni práce a uvedení do souladu s tímto zákonem. Pokud jde o samosprávné celky, povinnost určit oznamovatele se týká pouze těch větších, u kterých lze předpokládat značný úřední aparát s fungujícími vnitřními kontrolními mechanismy a funkcí osoby pro příjem oznámení bude buď vykonávat některý ze stávajících zaměstnanců (jak se ostatně stalo při zavedení institutu prošetřovatelů na správních úradech), nebo se tyto instituce dohodnou a pověří úkolem jinou osobu.

Nulové náklady lze předpokládat na straně správních orgánů, orgánů činných v trestním řízení a soudů, jelikož jim není dodávána nová agenda (zákon nevytváří nové typy škodních jednání, pouze upravuje postup u těch již existujících). Lze dokonce očekávat jistý nepatrný pokles objemu práce těchto orgánů, jelikož bude motivace věci řešit vnitřně, nezanedbatelná není ani úspora práce těchto orgánů způsobená tím, že zde budou ochotněji spolupracující svědci.

Nelze ani odhadnout, jak se změní počet žalob na neplatnost právních jednání, tzv. odvetných opatření (např. žaloba na neplatnost výpovědi nebo proti přeřazení na jinou práci). Je nutné připomenout, že tato jednání jsou striktně vzata zakázána již dnes, na jednu stranu lze u oznamovatelů očekávat větší ochotu žaloby podávat, na druhou stranu se spory pro soudy usnadní, když nebude nutné dokazovat příčinnou souvislost s oznámením, ta se bude presumovat. V každém případě neočekáváme na soudech zásadní navýšení agendy, které by si vyžádalo personální a finanční nároky.

Jedinou zcela novou agendou je přestupek nepravdivého oznámení, který budou projednávat obecní úřady ORP. Nicméně, vzhledem k tomu, že objem oznámení předpokládáme spíše malý, objem nepravdivých oznámení bude patrně zcela zanedbatelný (srovnat lze s počtem trestních stíhání za trestný čin křivého obvinění). Ani tato agenda si na straně obcí nevyžádá větších nákladů a bude možné ji realizovat v rámci stávající přestupkové agendy.

Navrhovaná právní úprava počítá zejména s náklady spojenými se zavedením 1 pracovního místa na plný úvazek u Veřejného ochránce práv. Obsahem pracovní náplně bude koordinace Komise pro ochranu a podporu oznamovatelů složené ze zástupců ministerstev, nevládních organizací, akademiků a dalších subjektů. Náplní bude zejména osvěta, poradenská činnost, hodnocení oznamovacích systémů v jednotlivých institucích, vytváření „best practices“, komunikace s prošetřovateli, zaměstnanci či případně i jednotlivými oznamovateli, nicméně tato pracovní pozice nebude plnit roli vnějšího oznamovacího systému. Je totiž nezbytné, aby pro uplatňování této právní úpravy byla zajištěna podpora ze strany profesionála, který bude mimo jiné hodnotit jednotlivé

systému oznamování a právě orgán Veřejného ochránce práv má pro tento účel potřebnou autoritu a dostatečně nezávislou pozici.

S dalšími rozpočtovými dopady již navrhovaná právní úprava nepočítá. Část úkolů, které tento zákon předpokládá, již subjekty buď plní (institut prošetřovatele ve služebních úřadech), nebo jej mohou plnit v rámci stávající činnosti se stávajícími zaměstnanci. Zřízení vnitřního oznamovacího systému nebude v soukromém sektoru povinné, nicméně jeho zřízení u institucí s nadprůměrným počtem zaměstnanců se předpokládá.

Proti všem těmto spíše marginálním nákladům je třeba postavit úspory dosažené díky podpoře a ochraně oznamovatelů, kteří tímto ušetří značné prostředky.

Na straně státu a větších samospráv lze tedy čekat náklady v zanedbatelné výši. Na straně menších samospráv budou dodatečné náklady minimální. Lze však očekávat předem neurčené a neurčitelné úspory díky tomu, že se předejde škodným jednáním.

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádný negativní dopad na podnikatelské prostředí České republiky, naopak lze očekávat pozitivní dopady spočívající v kultivaci podnikatelského prostředí. Rovněž se neočekávají sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny a dopady na životní prostředí.

9. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Zákon předpokládá zpracování osobních údajů na straně těch zaměstnavatelů, kteří zavedou vnitřní oznamovací systém - ten však zcela splňuje požadavky stanovené evropskou legislativou na zpracování osobních údajů, protože minimalizace přístupu a nakládání s osobními údaji oznamovatele je jedním z jeho pojmových znaků - ochrana identity oznamovatele musí být zaručena, a to předepsanou formou (vnitřním předpisem zaměstnavatele). Zákon nestanovuje systém kontroly, protože je nadbytečný - vnitřní oznamovací systém bude podléhat standardní kontrole ÚOOÚ. Z hlediska titulu pro zpracování osobních údajů se jedná o zpracování umožněné přímo zákonem, a to za legitimním účelem předcházení protiprávnímu jednání.

V případě zpracování osobních údajů oznamovatele na straně správních orgánů, orgánů činných v trestním řízení a soudů se pak nejedná o nové zpracování.

Návrh zákona je v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 **o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů - GDPR)**, které představuje základní právní rámec ochrany osobních údajů platný na celém území EU, a které hájí práva jejích občanů proti neoprávněnému zacházení s jejich daty a osobními údaji.

10. Zhodnocení korupčních rizik

Pokud jde o zhodnocení korupčních rizik, lze konstatovat, že navrhovaná opatření přispívají ke snížení korupčních rizik, neboť posilují další kontrolní funkci ze strany veřejnosti. Dále lze konstatovat, že navrhovaná opatření se nepochybně pozitivně projeví v tom, že se přirozeně sníží potenciál osob jednat korupčně, neboť největším problémem je chybějící ochrana a podpora oznamovatelů, čehož jsou si osoby dopouštějící se protiprávního jednání vědomy.

11. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná úprava žádným způsobem neovlivní bezpečnost nebo obranu státu. Teoreticky ji může i posílit, jelikož oznamovatel může oznamovat i podezření na jednání proti bezpečnosti České republiky.

12. Mezinárodní srovnání základních parametrů navrhovaného zákona

Osobní působnost

- předložený návrh zákona - oznamovatelem může být osoba ve veřejném i soukromém sektoru viz § 2 odstavec 1.
- zahraničí - V Irsku, Velké Británii, Francii, Norsku, Slovensku, Srbsku či Austrálii oznamovatelem může být osoba ve veřejném i soukromém sektoru zatímco v Belgii či Rumunsku pouze ve veřejném sektoru.

Věcná působnost

- předložený návrh zákona - jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem viz § 2 odstavec 2.
- zahraničí - Velmi široká věcná působnost v Norsku (kromě běžného rozsahu se tento zákon týká i porušení pracovního etického kodexu). Ve Velké Británii, Srbsku, Slovensku či Francii poměrně široká věcná působnost (zločiny, přestupky, porušení nařízení, vážné ohrožení či poškození veřejných zájmů, porušení předpisů v oblasti lidských práv atd.). Menší věcná působnost je naopak v Izraeli.

Komunikační kanály

- předložený návrh zákona - oznamovatel může využít vnitřní oznamovací systém (viz § 4) anebo vnější oznamovací systém (viz § 6). Vnitřní oznamovací systém obsahuje standardní kanály (pomocí schránky, elektronicky, pověřené osobě), zajišťuje komunikační kanály ve vztahu k oznamovateli a řídí se stanoveným postupem. Vnější oznamovací systém lze využít za podmínek určených v § 6 odstavci 1-2.
- zahraničí - Téměř standardem je zavedení vnitřního oznamovacího systému. V Belgii lze pro vnější oznámení využít ombudsmana ovšem v případě, že vnitřní oznámení selže. Podobný systém je ve Francii, kdy primární důraz je kladen na vnitřní oznamovací systém, který musí zavést všichni zaměstnavatelé s 50 a více zaměstnanci. Oznámení lze ve Francii učinit rovněž externě ombudsmanovi při splnění několika podmínek. V Irsku musí být zaveden interní komunikační systém nezávisle na velikosti instituce a naopak v Jižní Korei plní hlavní roli v oznamování státní instituce s 25 ombudsmany. Důležitou roli v Jižní Korei plní i nevládní organizace. V Nizozemsku lze využít pro oznámení státní agenturu (*Dutch Whistleblowers Authority*), pokud výjimečně nelze učinit oznámení interním způsobem. Zvláštní agenturu či oznamování veřejnému ochránci práv naopak nezavedlo Srbsko.

Anonymita

- předložený návrh zákona - Oznámení lze podat též anonymně s uvedením adresy pro doručování oznamovateli viz § 4 odstavec 6.
- zahraničí - Anonymní oznamování a následná vzdálená komunikace s oznamovatelem je poměrně standardní, nicméně zároveň je nutné mít na paměti, že oznamovatel je občas přesto odhalitelný na základě výsledných zjištění. Ve Francii funguje komplexní systém k zachování důvěrnosti oznámení a tedy i anonymity oznamovatele. Porušení těchto pravidel vede k vážným sankcím. V Belgii a Nizozemsku je identita oznamovatele chráněna. V některých případech ovšem ombudsman žádá oznamovatele o souhlas s odtajněním identity při řešení případu se zaměstnavatelem. Možnost anonymního oznámení je běžná i v Japonsku či Jižní Korei. V Srbsku se na zachování důvěrnosti a anonymity klade poměrně velký důraz.

Ochrana před odvetnými opatřeními

- předložený návrh zákona - Proti oznamovateli, který postupoval v souladu s tímto zákonem, jakož i proti osobám jemu blízkým, se zakazuje uplatnit jakákoliv odvetná opatření (stejně tak to platí pro hrozby těchto odvetných opatření) viz § 7 odstavec 1. Jednotlivé druhy odvetných opatření (například skončení pracovního poměru) jsou dále uvedené v § 8 odstavec 1.
- zahraničí - Ve Francii jakékoliv odvetné chování v reakci na činnost oznamovatele je nejen neplatné, ale může vézt i k sankcím. V Itálii odvetné opatření je neplatné pod podmínkou, že informace podané oznamovatelem jsou pravdivé. V USA je poměrně rozsáhlá ochrana před odvetnými opatřeními, a pokud k nim přesto dojde, tak oznamovatel má často nárok na kompenzaci. Široká ochrana proti odvetnými opatřeními je rovněž ve Velké Británii.

Dostupnost informací

- předložený návrh zákona - Dostupnost patřičných informací musí být zajištěna v rámci vnitřního oznamovacího systému. Důležitou roli v této věci zajistí rovněž Komise pro ochranu a podporu oznamovatelů, která se bude mimo jiné zabývat osvětou a hodnotit jednotlivé vnitřní oznamovací systémy například z hlediska dostupnosti informací.
- zahraničí - V Maďarsku pouze zlomek společnosti je obeznámen se zákony na ochranu oznamovatelů a důležité informace nejsou přívětivým a srozumitelným způsobem dostupné ani na internetu. Naopak ve Francii je veřejnost poměrně dobře informovaná, v čemž hraje určitou roli tamější ombudsman. Určité nejasnosti a pochybnosti s uplatňováním těchto opatření přetrvávají v Nizozemsku, nicméně situaci se snaží napravit státní agentura odpovědná za ochranu oznamovatelů. V USA je klíčová instituce „U. S. Securities and Exchange Commission“, která má mnoho prostředků ke zvýšení informovanosti veřejnosti ohledně ochrany a práv oznamovatelů - například má veřejné, přehledné webové stránky, organizuje přednášky a prezentace, zveřejňuje výše finančních kompenzací, odpovídá na dotazy, každoročně zveřejňuje zprávu o současném stavu ochrany oznamovatelů atd.

B. Zvláštní část

K § 1: vymezuje předmět právní úpravy

K § 2: definuje základní pojmy a předmět oznámení pro další užití v textu zákona:

Odst. 1): Definuje se oznamovatel kumulativním výčtem znaků. Je to osoba, o které zákon výslovně stanoví, že může být oznamovatelem (viz dále). Dále musí být přesvědčen, že jeho oznámení se zakládá na pravdivých informacích. Tento požadavek je použit s ohledem na riziko podávání nepodložených či šikanózních podání. Cílem je eliminovat zneužití tohoto zákona v případě, že někdo podá vědomě nepravdivé informace. Konečně je definováno samotné oznámení jako takové.

Odst. 2): Oznamovatel, jímž může být zaměstnanec, státní zaměstnanec, příslušník bezpečnostního sboru, voják, nebo osoba v obdobném postavení (například osoba ve faktickém pracovním poměru, veřejný funkcionář atd.), člen orgánu právnické osoby anebo správce svěřenského fondu. Zákon pokrývá široké spektrum osob vykonávajících závislou práci/službu, aby tak dopadal na co nejširší okruh pracovníků soukromého i veřejného sektoru. Kromě toho může být oznamovatelem i osoba, která je ve smluvním vztahu (dodavatel, kontraktor).

Odst. 3): Je definován ten, komu se oznámení podává a kdo má vůči oznamovateli příslušné povinnosti (zejména neuplatňovat vůči němu odvetná opatření). Ač je použitá zkratka “zaměstnavatel,” okruh osob může být mnohem širší než zaměstnavatel ve smyslu zákoníku práce.

Odst. 4): Zde je takzvaná zbytková klauzule, která umožňuje získat ochranu i oznamovatelům, kteří nejsou výslovně uvedeni v odstavci 3, ale jejich postavení je velmi podobné, například osoby využívající takzvaný švarcsystém, nebo osoby ve zdánlivém právním vztahu stíženém vadami.

Odst. 5): Oznamovatelem se může osoba stát i před vznikem vztahu, například dozví-li se určitou skutečnost v rámci přijímacího řízení nebo při vyjednávání smlouvy.

Odst. 6): Jednáním, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem je pro účely zákona vymezeno jako určitý okruh závažnějších trestných činů, přestupků a porušení rozpočtové kázně. Aby se zamezilo nadužívání, nevztahuje se ochrana oznamovatele na méně závažné jednání (civildopravní a disciplinární delikty, bagatelní přestupky, přečiny...). Oznamovatelé těchto jednání však nadále požívají ochrany stanovené ostatními právními předpisy.

Odst. 7): Zde je definováno odvetné opatření. Odvetná opatření jsou stanovena široce, aby pokryla co největší okruh možných postihů, jímž může být oznamovatel vystaven. Zákaz odvetných opatření a řešení jejich uplatnění je upraveno dále.

K § 3: Toto je základní ustanovení, které deklaruje, že oznamovateli náleží ochrana (podrobnosti této ochrany jsou rozepsány níže). Dále jsou stanoveny základní principy, tedy že ochrana nenáleží tomu, kdo podal vědomě nepravdivé oznámení, a také povinnost chránit osobní údaje a identitu oznamovatele. V odstavci 4 je stanoveno, že ochrany podle tohoto zákona je možné se vzdát. (Tím samozřejmě není dotčena ochrana podle jiných právních předpisů.)

K § 4: vymezuje fungování vnitřního oznamovacího systému, kterým mohou oznamovatelé u svého zaměstnavatele podávat oznámení o protiprávním jednání.

Existence vnitřního oznamovacího mechanismu je v rámci úpravy ochrany oznamovatelů stěžejní, neboť cílem je eliminovat rizika, kterým je v současné době oznamovatel u zaměstnavatele vystaven, pokud upozorní na protiprávní jednání.

Zákon v tomto ustanovení přímo vyjmenovává, pro které subjekty je zavedení vnitřního oznamovacího systému povinné. V rámci soukromého sektoru se zavedení vnitřního oznamovacího

systému předpokládá, ale je na zaměstnavateli, aby zvážil svou pozici a okolnosti a rozhodl si, zda systém zavede. Zavedení vnitřního systému má však nespornou výhodu, že zaměstnanec je motivován řešit věci nejprve interně, naopak nebude-li systém zaveden, zaměstnanec bude lépe chráněn i v případě zveřejnění.

Odst. 1): Zaměstnavatel může určit osobu odpovědnou za příjem oznámení, touto osobou může být i osoba nezávislá na zaměstnavateli.

Odst. 2): Aby systém fungoval, je třeba tuto osobu vybavit příslušnými pravomocemi. Odstavec 2 stanovuje minimální základ, čímž není dotčena možnost tento základ rozšiřovat - viz odstavec 3 písmeno c).

Odst. 3): Vymezuje další náležitosti systému, které musí zaměstnavatel stanovit vnitřním předpisem.

Odst. 4): Stanoví postup v situaci, kdy tento systém není zřízen. Oznamovatel má v takovém případě právo předat informace osobě na nejvyšším stupni řízení, případně též nadřízenému odpovědné osoby.

Odst. 5): "Uznává" systém stanovený podle jiného právního předpisu, aby například služební úřady nemusely mít samostatný systém podle tohoto zákona a podle služebního zákona.

Odst. 6): stanovuje, že oznámení lze podat i anonymně. V takovém případě oznamovatel udá pouze adresu pro doručování. I takovému oznamovateli náleží ochrana podle tohoto zákona. Pokud proti němu například budou uplatněna odvetná opatření, musí být připraven doložit, že je oznamovatelem.

Odst. 7): Vyjmenovává instituce (zpravidla větší instituce ve veřejném sektoru), které mají povinnost zřídit vnitřní oznamovací systém. Ostatní zaměstnavatelé jej mohou zřídit toliko dobrovolně. Připomínáme, že více institucí se může domluvit a pověřit příjmem oznámení jednu osobu společně, což lze očekávat zejména u menších organizačních složek státu.

K § 5 stanovuje postup při prověřování oznámení.

Odst. 1): Stanovuje, že oznamovatel musí být do 30 dnů vyrozuměn o provedených opatřeních (případně tom, že oznámení není považováno za opodstatněné).

Odst. 2): Ten, komu bylo oznámení podáno, je vázán pouze právními předpisy a vnitřním předpisem vydaným podle tohoto zákona. To proto, že za normálních okolností by mohl být vázán i pokyny nadřízeného, což by v případě, kdy oznámení směřuje proti vrcholnému vedení, znemožňovalo jeho prošetření.

Odst. 3): Zakazuje se sdělovat totožnost oznamovatele, a to samozřejmě i v rámci vlastní organizace. Výjimku tvoří zákonná povinnost takového sdělení orgánu veřejné moci (např. výpověď v rámci trestního řízení), zde se však předpokládá adekvátní ochrana takové informace.

K § 6: Zákon sice upřednostňuje systém vnitřního oznámení, nicméně stanovuje i podmínky postupu při vnějším oznámení. Základní princip je ten, že oznamovatel, pokud přednostně nevyužije vnitřní systém, ztrácí ochranu stanovenou tímto zákonem. To neplatí, pokud vnitřní systém nebyl zřízen (toto je současně i motivace jej zřizovat), nebo pokud je zřejmé, že by se minul účinkem (to bude třeba v individuálním případě doložit, nicméně lze předpokládat, že pokud se oznamovatel k takovému postupu rozhodne, bude se opírat o konkrétní důkazy).

Odst. 1): Oznamovatel má právo obrátit se na orgán činný v trestním řízení či příslušný správní orgán (myšleno správní orgán k projednání přestupku nebo porušení rozpočtové kázně, které je předmětem oznámení) v případě, že zaměstnavatel nezjednal nápravu nebo považuje oznámení za neopodstatněné. Případně též tehdy, pokud v zákonné lhůtě není na oznámení reagováno.

Odst. 2): Tento odstavec stanovuje taxativní podmínky, kdy se oznamovatel může obrátit se na orgán činný v trestním řízení či příslušný správní orgán i v případě, že nejprve nepostupoval podle systému vnitřního oznámení - ve zkratce jde o situace, kdy by vnitřní oznámení bylo zjevně bezúčelné či dokonce škodlivé, hrozí nebezpečí z prodlení anebo se jedná o trestný čin s oznamovací povinností. V takových případech (a pouze v takových případech) náleží ochrana i bez předchozího vnitřního oznámení.

Odst. 3): Tento odstavec stanovuje, že oznamovatel má právo se obrátit na orgány veřejné moci i bez postupu podle tohoto zákona, nicméně se na něj nevztahuje ochrana podle tohoto zákona. Toto je pouze deklaratorní ustanovení, které vyplývá z koncepce zákona.

Odst. 4): Toto ustanovení je taktéž spíše deklaratorní a stanoví, že tento zákon nemá přednost před oznamovací povinností podle jiných právních předpisů.

K § 7: Zde je řešena otázka mlčenlivosti při použití tohoto zákona. Podání oznámení podle tohoto zákona se nepovažuje za porušení mlčenlivosti, ať už smluvní, nebo zákonné, s výjimkou několika taxativně stanovených případů, kdy veřejný zájem na zachování mlčenlivosti převažuje nad zájmem na oznámení protiprávního jednání.

Odstavec 2 se potom vypořádává nejen s podáním oznámení, ale i se zveřejněním. Zde k prolomení mlčenlivosti nedochází, avšak v situacích, kdy může dojít k podání vnějšího oznámení (tj. nezjednání nápravy nebo vyjmenované situace v § 6 odst. 2), je stanovena vyvratitelná domněnka, že k porušení mlčenlivosti nedošlo. Tím je vylepšeno právní postavení oznamovatele, protože to bude zaměstnavatel, kdo musí dokázat neoprávněnost zveřejnění informace.

K § 8: Zde je upraven obecný režim ochrany oznamovatele, tedy obecný zákaz jakýchkoliv “odvetných opatření”.

Odst. 1): Zde je určeno, že odvetná opatření jsou zakázána. Zpravidla se bude jednat o změny pracovního poměru, převedení na jinou práci, změnu místa výkonu práce. Mezi odvetná opatření se rozumí i bezprostřední hrozba odvetným opatřením, prostřednictvím níž může být na oznamovatele vyvíjen tlak. Taxativní výčet odvetných opatření je z povahy věci nemožný, jelikož jich může v praxi existovat neomezený a neuzavřený počet. Bude-li se tedy oznamovatel domáhat ochrany, bude muset doložit, že se o odvetné opatření jedná, a soud rozhodne, zda tomu tak je.

Odst. 2) Tato odvetná opatření mohou být směřována jak proti samotnému oznamovateli, tak proti dalším osobám. Odstavec 2 tedy zakazuje jejich uplatnění např. proti osobám blízkým, ale třeba i dalším zaměstnancům stejného zaměstnavatele, kteří například napomohli odhalení nezákonného jednání, ale sami oznámení nepodali.

Odst. 3): Tento odstavec upravuje procesní postup obrany, kterým je obrana před soudem. Není nutné v tomto případě zasahovat do procesních předpisů, jelikož obrana bude mít vždy formu žaloby zápůřčí, určovací, případně na neplatnost právního jednání.

Odst. 4) usnadňuje vydání předběžných opatření. Jednou z podmínek vydání předběžného opatření je, že “je třeba, aby byly zatímne upraveny poměry účastníků, nebo že je tu obava, že by výkon soudního rozhodnutí byl ohrožen“. Tato podmínka se tedy bude považovat za splněnou.

Na rozdíl od § 9 zde není stanovena lhůta, jelikož pojmovým znakem odvetného opatření je souvislost s oznámením.

K 9 §: Zde je upraven takzvaný zvláštní režim ochrany oznamovatele, tedy apriorní zákaz určitého jednání vůči oznamovateli. Jedná se v podstatě o odvetná opatření podle § 8, ale vzhledem k jejich závažnosti se v těchto konkrétních případech obrací princip uvedený v § 8 - u těchto jednání

platí zákaz automaticky, s tím, že pokud k nim dojde, budou nezákonná bez dalšího. Zatímco v § 8 bylo nutné se domáhat neplatnosti, zde bude naopak nutné domáhat se přivolení k nim.

Odst. 1): Toto ustanovení taxativně vyjmenovává opatření, která jsou v ochranné lhůtě zakázána. Ochrana se vztahuje na oznamovatele a osoby jemu blízké (ostatní osoby se mohou domáhat ochrany podle § 8.

Odst. 2): Zde je stanovena lhůta, ve které nelze daná opatření učinit. Na rozdíl od § 8 se zde nezkoumá motivace zaměstnavatele, opatření uvedené v odstavci 1 uplatněné v ochranné lhůtě je neplatné bez dalšího.

Odst. 3): Umožňuje, aby soud přivolil k učinění opatření podle tohoto paragrafu. Mohou totiž nastat situace, negativní hodnocení, skončení zaměstnaneckého nebo služebního poměru, případně další opatření, budou zcela odůvodněna jednáním zaměstnance. V takovém případě musí mít zaměstnavatel možnost takto postupovat.

Odst. 4): Obsahuje procesní postup obrany, tedy primárně žalobu na neplatnost, možné je ale i uložení určitého jednání či výjimečně nahrazení vůle zaměstnavatele.

K § 10: Zde jsou stanoveny vyvratitelné domněnky toho, že ochrana existuje. V případném soudním řízení totiž bude nutné toto posoudit jako předběžnou otázku, která nebude vždy zřejmá. (Např. se bude posuzovat pravdivost oznámení.) Pokud příslušný orgán zahájí ve věci řízení (správní, trestní), pak se existence ochrany presumuje.

K § 11: Stanovuje sankce v případě, že se fyzická osoba vědomě dopustí nepravdivého oznámení. Takové jednání je bráno jako přestupek.

K § 12: Toto ustanovení postihuje uplatnění odvetného opatření vůči osobě, která požívá ochranu podle tohoto zákona. Pouhá sankce neplatnosti a povinnost odstranit následek totiž nemusí být dostatečně odrazující.

K § 13: Směrnice o ochraně oznamovatelů ukládá státům povinnost, aby zajistili informování a poradenskou činnost o možnostech ochrany oznamovatelů. Tento úkol je zákonem svěřen Veřejnému ochránci práv.

K § 14: Přejícné ustanovení dává zaměstnavatelům, kteří takovou povinnost mají, 90 dní na zřízení oznamovacího systému podle tohoto zákona.

K § 15: Stanovuje se přiměřená legisvakanní lhůta, aby měli adresáti právní normy dostatek času na seznámení se s ní a přizpůsobení se.

V Praze dne 22. července 2020

Lukáš Černohorský, v. r.

Ondřej Polanský, v. r.

Lenka Kozlová, v. r.

Petr Třešňák, v. r.

Martin Jiránek, v. r.

Lukáš Kolářík, v. r.

Lukáš Bartoň, v. r.

Radek Holomčík, v. r.
František Elfmark, v. r.
František Navrkal, v. r.
Jakub Michálek, v. r.
Mikuláš Ferjenčík, v. r.
Ivan Bartoš, v. r.
Jan Lipavský, v. r.
Tomáš Martínek, v. r.
Olga Richterová, v. r.
Dana Balcarová, v. r.
František Kopřiva, v. r.
Tomáš Vymazal, v. r.
Jan Pošvář, v. r.
Vojtěch Pikal, v. r.
Ondřej Profant, v. r.

