

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne 2021

o ochraně oznamovatelů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

ZÁKLADNÍ USTANOVENÍ

§ 1

Předmět úpravy

Tento zákon zpracovává příslušný předpis Evropské unie¹⁾ a upravuje

- a) podmínky podávání a posuzování oznámení podle tohoto zákona,
- b) podmínky poskytování ochrany osobám, které oznámení podaly, a
- c) působnost Ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) na úseku ochrany oznamovatelů.

CELEX 32019L1937

§ 2

Oznámení

(1) Oznámením se pro účely tohoto zákona rozumí oznámení fyzické osoby obsahující informace o možném protiprávním jednání, které má znaky trestného činu nebo přestupku nebo porušuje právní předpis nebo předpis Evropské unie upravující oblasti podle odstavce 2, o jehož spáchání se oznamovatel dozvěděl v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností.

(2) Oblastmi upravenými právním předpisem nebo předpisem Evropské unie se pro účely tohoto zákona rozumí oblast

- a) finančních institucí, finančních služeb, finančních produktů a finančních trhů,
- b) daně z příjmů právnických osob,
- c) předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu,
- d) ochrany spotřebitele a bezpečnosti a souladu s požadavky na výrobky podle právních předpisů,
- e) bezpečnosti dopravy, přepravy a provozu na pozemních komunikacích,
- f) ochrany životního prostředí, bezpečnosti potravin a krmiv a ochrany zvířat,
- g) radiační ochrany a jaderné bezpečnosti,
- h) zadávaní veřejných zakázek, veřejných dražeb a hospodářské soutěže,

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

- i) ochrany vnitřního pořádku a bezpečnosti, života a zdraví,
- j) ochrany osobních údajů, soukromí a bezpečnosti sítí elektronických komunikací a informačních systémů,
- k) ochrany finančních zájmů Evropské unie²⁾, nebo
- l) fungování vnitřního trhu³⁾ včetně ochrany unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory.

(3) Prací nebo jinou obdobnou činností se pro účely tohoto zákona rozumí

- a) zaměstnání,
- b) služba⁴⁾,
- c) samostatná výdělečná činnost,
- d) výkon práv spojených s účastí v právnické osobě,
- e) výkon funkce člena orgánu právnické osoby, který je do funkce volen, jmenován či jinak povolán (dále jen „volený orgán“),
- f) správa svěřenského fondu,
- g) dobrovolnická činnost,
- h) odborná praxe, stáž, nebo
- i) výkon práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiného obdobného plnění.

(4) Prací nebo jinou obdobnou činností se pro účely tohoto zákona rozumí i ucházení se o práci nebo jinou obdobnou činnost.

(5) Odvetným opatřením se pro účely tohoto zákona rozumí jednání v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno oznámením a které oznamovateli nebo osobě podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) může způsobit újmu. Za splnění těchto podmínek je odvetným opatřením zejména

- a) zproštění výkonu státní služby, zařazení mimo výkon státní služby nebo skončení služebního poměru,
- b) rozházání pracovního poměru nebo neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou,
- c) zrušení právního vztahu založeného dohodou o provedení práce nebo dohodou o pracovní činnosti,
- d) odvolání z místa vedoucího zaměstnance nebo ze služebního místa představeného,
- e) uložení kárného opatření nebo kázeňského trestu,
- f) snížení mzdy, platu nebo odměny nebo nepřiznání osobního příplatku,
- g) diskriminace,⁵⁾
- h) přeložení nebo převedení na jinou práci nebo na jiné služební místo,
- i) služební hodnocení nebo pracovní posudek,
- j) ostrakizace,
- k) neumožnění odborného rozvoje,
- l) změna rozvržení pracovní nebo služební doby,

²⁾ Článek 325 Smlouvy o fungování Evropské unie.

³⁾ Článek 26 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁴⁾ 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.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁾ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

- m) vyžadování lékařského posudku nebo pracovnělékařské prohlídky,
- n) výpověď nebo odstoupení od smlouvy, nebo
- o) zásah do práva na ochranu osobnosti.

CELEX 32019L1937

§ 3

Výjimka z porušení smluvní nebo zákonné povinnosti a informace, jejichž oznámení se za oznámení nepovažuje

(1) Měl-li oznamovatel oprávněné důvody se domnívat, že oznámení bylo nezbytné pro odhalení protiprávního jednání podle § 2 odst. 1, nepovažuje se oznámení za porušení bankovního tajemství, smluvní povinnosti mlčenlivosti, povinnosti mlčenlivosti podle daňového řádu ani povinnosti zachovávat mlčenlivost podle jiných právních předpisů upravujících práci nebo jinou obdobnou činnost, s výjimkou povinnosti

- a) zachovávat ochranu utajovaných informací⁶⁾ a informací, jejichž vyžádání by zjevně mohlo ohrozit probíhající trestní řízení nebo ochranu zvláštních skutečností podle zákona upravujícího krizové řízení,
- b) mlčenlivosti při výkonu činnosti notáře, notářského kandidáta a koncipienta, státního zástupce, asistenta a právního čkatele, advokáta a advokátního koncipienta, soudního exekutora, exekutorského kandidáta a koncipienta, soudce, asistenta soudce, justičního čkatele a daňového poradce a mlčenlivosti zaměstnance notáře, advokáta, soudního exekutora a daňového poradce⁷⁾, nebo
- c) mlčenlivosti při poskytování zdravotních služeb⁸⁾.

(2) Oznámení a jednání oznamovatele nebo osoby podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) v souvislosti se zjišťováním informací, které se později staly obsahem oznámení, se nepovažuje za porušení smluvní nebo zákonné povinnosti, s výjimkou případů, kdy je jednáním v souvislosti se zjišťováním takových informací spáchán trestný čin; to neplatí, pokud oznamovatel nebo osoba podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) neměli oprávněný důvod se domnívat, že oznámení bylo nezbytné pro odhalení protiprávního jednání. Tím není dotčeno ustanovení odstavce 1.

(3) Za oznámení podle tohoto zákona se nepovažuje část oznámení, která obsahuje

⁶⁾ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁾ Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 523/1992 Sb., České národní rady o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁾ Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

- a) informace, jejichž oznámení by mohlo bezprostředně ohrozit podstatný bezpečnostní zájem České republiky; podstatným bezpečnostním zájmem České republiky se pro účely tohoto zákona rozumí
1. svrchovanost, územní celistvost a demokratické základy České republiky,
 2. vnitřní pořádek a bezpečnost,
 3. ve větším rozsahu životy a zdraví osob,
 4. ochrana informací o veřejných zakázkách v oblasti obrany nebo bezpečnosti, ledaže je zadávání těchto zakázek upraveno předpisem Evropské unie,⁹⁾
 5. plnění mezinárodních závazků v oblasti obrany,
 6. významné bezpečnostní operace, nebo
 7. bojeschopnost ozbrojených sil České republiky;
- b) informace o činnosti zpravodajských služeb České republiky, nebo
- c) informace, jejichž oznámení by představovalo porušení povinnosti mlčenlivosti duchovních v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo práva obdobného zpovědnímu tajemství¹⁰⁾.

CELEX 32019L1937

§ 4

Ochrana před odvetným opatřením

(1) Odvetnému opatření nesmí být vystaven oznamovatel ani

- a) osoba, která poskytla pomoc při zjišťování informací, které jsou obsahem oznámení, podání oznámení nebo posouzení jeho důvodnosti,
- b) osoba, která je ve vztahu k oznamovateli osobou blízkou,
- c) osoba, která je zaměstnancem nebo kolegou oznamovatele nebo osoba v obdobném postavení,
- d) osoba oznamovatelem ovládaná,
- e) právnícká osoba, v níž má oznamovatel účast, osoba ovládající, ovládaná nebo osoba ovládaná stejnou ovládající osobou,
- f) právnícká osoba, jejíhož voleného orgánu je oznamovatel členem, osoba ovládající, ovládaná nebo osoba ovládaná stejnou ovládající osobou,
- g) osoba, pro kterou oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost,
- h) svěřenský fond, jehož je oznamovatel nebo právnícká osoba podle písmen e) nebo f) zakladatelem nebo obmyšleným nebo ve vztahu k němuž jsou oznamovatel nebo právnícká osoba podle písmen e) nebo f) osobou, která zvýší majetek svěřenského fondu smlouvou nebo pořízením pro případ smrti.

⁹⁾ Například část devátá zákona č. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

¹⁰⁾ § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů.

(2) Osoba, pro kterou oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, je povinna zabránit tomu, aby oznamovatel nebo osoba podle odstavce 1 písm. a) až f) nebo h) byli vystaveni odvetnému opatření.

(3) Ochrany před odvetným opatřením se nemůže domáhat osoba, která podala vědomě nepravdivé oznámení.

CELEX 32019L1937

§ 5

Právo na přiměřené zadostiučinění

Oznamovatel a osoba podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) mají právo na přiměřené zadostiučinění, byla-li jim odvetným opatřením způsobena nemajetková újma.

CELEX 32019L1937

§ 6

Vzdání se ochrany před odvetným opatřením

Práva na ochranu před odvetným opatřením se nelze vzdát.

CELEX 32019L1937

ČÁST DRUHÁ

OZNAMOVÁNÍ A POSTUP PO PODANÉM OZNÁMENÍ

Hlava I

Způsob podávání oznámení

§ 7

Oznámení lze podat prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému nebo ministerstvu a za podmínek podle § 22 je lze též uveřejnit. Je-li oznámení uveřejněno podle § 22 nebo podáno orgánu veřejné moci příslušnému podle jiného právního předpisu nebo předpisu Evropské unie, náleží osobě, která takové oznámení učinila, ochrana před odvetným opatřením podle tohoto zákona.

CELEX 32019L1937

Hlava II

Vnitřní oznamovací systém

§ 8

Zavedení vnitřního oznamovacího systému

(1) Vnitřní oznamovací systém zavede povinný subjekt, kterým se pro účely tohoto zákona rozumí

- a) veřejný zadavatel podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek, s výjimkou obce s méně než 5 000 obyvateli; to neplatí, jde-li o obec s rozšířenou působností,
- b) zaměstnavatel, který v uplynulém kalendářním čtvrtletí zaměstnával v průměru nejméně 25 zaměstnanců,
- c) orgán veřejné moci vykonávající působnost v oblasti správy daně z příjmů právnických osob nebo správy odvodu za porušení rozpočtové kázně,
- d) orgán veřejné moci vykonávající působnost a osoba vykonávající činnost v
 - 1. oblasti civilního letectví podle zákona upravujícího civilní letectví,
 - 2. oblasti námořní dopravy podle § 12i, 12o nebo 13d zákona o námořní plavbě, nebo
 - 3. odvětví ropy a zemního plynu v pobřežním moři podle zákona upravujícího bezpečnost činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři,
- e) osoba oprávněná poskytovat nebo zprostředkovávat spotřebitelský úvěr podle zákona upravujícího spotřebitelský úvěr a
- f) zaměstnavatel, který je
 - 1. osobou podle § 135 odst. 1 písm. i), p), s), v), y), za) a zd) zákona o podnikání na kapitálovém trhu,
 - 2. osobou podle § 534 písm. a) až d) zákona o činnosti investičních společností a investičních fondů,
 - 3. ústřední protistranou nebo registrem obchodních údajů podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího OTC deriváty, ústřední protistrany a registry obchodních údajů¹¹⁾,
 - 4. pojišťovnou nebo zajišťovnou, nebo
 - 5. osobou oprávněnou ke zprostředkování pojištění nebo zajištění podle zákona upravujícího distribuci pojištění a zajištění.

(2) Povinný subjekt může vedením vnitřního oznamovacího systému pověřit třetí osobu. Tím není dotčena jeho odpovědnost za plnění povinností podle § 9.

(3) Povinné subjekty podle odstavce 1 písm. b) nebo d) až f), které v uplynulém kalendářním čtvrtletí zaměstnávaly v průměru nejvíce 249 zaměstnanců, mohou vnitřní oznamovací systém sdílet. Tím není dotčena odpovědnost povinných subjektů, které vnitřní oznamovací systém sdílejí, za plnění povinností podle § 9.

CELEX 32019L1937

§ 9

Povinnosti povinného subjektu

Povinný subjekt, nebo osoba, která byla pověřena vedením vnitřního oznamovacího systému, určí příslušnou osobu nebo příslušné osoby k výkonu činnosti podle § 11, a dále zajistí

- a) aby informace o způsobech oznamování prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému a ministerstvu, označení příslušné osoby, její telefonní číslo a e-mailová nebo jiná adresa pro doručování byly uveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup,
- b) aby příslušná osoba byla řádně poučena o právech a povinnostech, které pro ni vyplývají z tohoto zákona; o poučení sepíše záznam,

¹¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 ze dne 4. července 2012 o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů.

- c) příslušné osobě materiální podmínky k výkonu její činnosti podle tohoto zákona,
- d) aby oznamovateli bylo umožněno podat oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému písemně i ústně a na jeho žádost osobně,
- e) aby se s podanými oznámeními mohla seznamovat pouze příslušná osoba a aby byl dodržen zákaz poskytnout údaje podle § 20,
- f) řádné posouzení důvodnosti oznámení příslušnou osobou,
- g) aby oznamovatel byl vyrozuměn o přijetí oznámení podle § 12 odst. 2 a o výsledcích posouzení důvodnosti oznámení podle § 12 odst. 3, a
- h) přijetí vhodných opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu v návaznosti na podané oznámení.

CELEX 32019L1937

§ 10 Příslušná osoba

(1) Příslušnou osobou může být jen fyzická osoba, která je bezúhonná, zletilá a plně svéprávná.

(2) Za bezúhonnou osobu se pro účely tohoto zákona nepovažuje osoba, která byla

- a) pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem práce nebo jiné obdobné činnosti z nedbalosti, ledaže její odsouzení pro tyto trestné činy bylo zahazeno nebo se na ni z jiného důvodu hledí, jako by nebyla odsouzena, nebo
- b) v posledních 5 letech pravomocně uznána vinnou z přestupku podle § 25 odst. 1 písm. a) nebo b).

(3) Splnění předpokladu bezúhonnosti podle odstavce 2 písm. a) se osvědčuje výpisem z Rejstříku trestů, který nesmí být starší než 3 měsíce. Osoba, která není státním občanem České republiky, osvědčuje splnění předpokladu bezúhonnosti též obdobným dokladem, který nesmí být starší než 3 měsíce, osvědčujícím bezúhonnost, vydaným státem, jehož je osoba státním občanem, případně i státy, v nichž osoba pobývala v posledních 3 letech nepřetržitě po dobu delší než 6 měsíců, a doloženým úředním překladem do českého jazyka; pokud takový doklad tento stát nevydává, doloží se bezúhonnost písemným čestným prohlášením. Osoba, která je nebo byla státním občanem jiného členského státu Evropské unie nebo má nebo měla adresu bydliště v jiném členském státě Evropské unie, může místo výpisu z evidence obdobné Rejstříku trestů doložit bezúhonnost výpisem z Rejstříku trestů s přílohou obsahující informace o jejích pravomocných odsouzeních za trestné činy a o navazujících údajích o těchto odsouzeních zapsaných v evidenci tohoto státu.

(4) Orgán veřejné moci si za účelem ověření, zda osoba, která je státním občanem České republiky a má být určena jako příslušná osoba, splňuje předpoklad bezúhonnosti, může vyžádat od Rejstříku trestů výpis z evidence Rejstříku trestů týkající se této osoby. Žádost se podává v elektronické podobě, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(5) Splnění předpokladu bezúhonnosti podle odstavce 2 písm. b) se osvědčuje na výzvu povinného subjektu, nebo osoby, která byla pověřena vedením vnitřního oznamovacího systému, čestným prohlášením, ve kterém osoba, která má být určena příslušnou osobou, uvede,

že v posledních 5 letech nebyla uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 25 odst. 1 písm. a) nebo b).

(6) Příslušná osoba je povinna oznámit, že přestala splňovat podmínky bezúhonnosti podle odstavce 2, povinnému subjektu, nebo osobě, která byla pověřena vedením vnitřního oznamovacího systému, do 10 dnů ode dne, kdy k tomu došlo.

(7) Dozví-li se povinný subjekt, nebo osoba, která byla pověřena vedením vnitřního oznamovacího systému, že příslušná osoba přestala splňovat podmínky bezúhonnosti podle odstavce 2, bez zbytečného odkladu určí jinou příslušnou osobu.

CELEX 32019L1937

§ 11

Činnost příslušné osoby

(1) Příslušná osoba

- a) přijímá a posuzuje důvodnost oznámení podaného prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému,
- b) navrhuje povinnému subjektu opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu v návaznosti na podané oznámení, ledaže by tímto postupem mohlo dojít k prozrazení totožnosti oznamovatele nebo osob podle § 4 odst. 1 písm. a) až h),
- c) zachovává mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděla při výkonu své činnosti podle tohoto zákona, a to i po ukončení výkonu této činnosti, pokud zákon nestanoví jinak,
- d) postupuje při výkonu své činnosti podle tohoto zákona nestranně,
- e) plní pokyny povinného subjektu, ledaže ohrožují nebo maří výkon její činnosti podle tohoto zákona.

(2) Příslušná osoba nesmí být za řádný výkon své činnosti podle tohoto zákona postihována.

CELEX 32019L1937

§ 12

Postup příslušné osoby po podání oznámení

(1) Prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému lze oznámení podat ústně nebo písemně. Požádá-li o to oznamovatel, je příslušná osoba povinna oznámení přijmout osobně v přiměřené lhůtě, nejdéle však do 30 dnů.

(2) O přijetí oznámení podle odstavce 1 je příslušná osoba povinna do 7 dnů ode dne jeho přijetí písemně vyrozumět oznamovatele, ledaže

- a) oznamovatel výslovně požádal příslušnou osobu, aby ho o přijetí oznámení nevyrozumívala, nebo
- b) je zřejmé, že vyrozuměním o přijetí oznámení by došlo k prozrazení totožnosti oznamovatele.

(3) Příslušná osoba je povinna posoudit důvodnost oznámení a písemně vyrozumět oznamovatele o výsledcích posouzení do 30 dnů ode dne přijetí oznámení. V případech skutkově nebo právně složitých lze tuto lhůtu prodloužit až o 30 dnů, nejvýše však dvakrát. O prodloužení lhůty a důvodech pro její prodloužení je příslušná osoba povinna oznamovatele písemně vyrozumět před jejím uplynutím. Odstavec 2 se použije obdobně.

(4) Zjistí-li příslušná osoba při posuzování důvodnosti oznámení, že nejde o oznámení podle tohoto zákona, bez zbytečného odkladu o tom písemně vyrozumí oznamovatele.

(5) Je-li oznámení vyhodnoceno jako důvodné, příslušná osoba povinnému subjektu navrhne opatření k předejití nebo nápravě protiprávního stavu. Neprijme-li povinný subjekt opatření navržené příslušnou osobou, přijme k předejití nebo nápravě protiprávního stavu jiné vhodné opatření. O přijatém opatření povinný subjekt neprodleně vyrozumí příslušnou osobu, která o něm bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí oznamovatele. Odstavec 2 se použije obdobně.

(6) Není-li oznámení vyhodnoceno jako důvodné, příslušná osoba bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí oznamovatele o tom, že na základě skutečností uvedených v oznámení a všech okolností, které jí jsou známy, neshledala podezření ze spáchání protiprávního jednání, nebo shledala, že oznámení se zakládá na nepravdivých informacích, a poučí oznamovatele o právu podat oznámení u orgánu veřejné moci.

CELEX 32019L1937

Hlava III Působnost ministerstva

Díl 1 Základní ustanovení

§ 13 Pověření zaměstnanci ministerstva

Ministerstvo určí státní zaměstnance, kteří vykonávají jeho působnost podle tohoto zákona (dále jen „pověřený zaměstnanec“).

CELEX 32019L1937

§ 14 Působnost ministerstva

Ministerstvo

- a) poskytuje metodickou, poradenskou a odbornou pomoc ve věcech ochrany oznamovatelů,
- b) přijímá a posuzuje oznámení podle tohoto zákona a
- c) plní další úkoly stanovené tímto zákonem.

CELEX 32019L1937

§ 15

Informace poskytované na internetových stránkách

Ministerstvo uveřejní na svých internetových stránkách zejména

- a) způsoby, jakými je možné podat oznámení podle tohoto zákona včetně uvedení kontaktních údajů ministerstva, zejména e-mailové adresy nebo jiné adresy pro doručování a telefonního čísla,
- b) informace o podmínkách, za kterých je možné pořídit zvukovou nahrávku ústního oznámení,
- c) informace o postupu ministerstva v případě, že oznámení je podáno ministerstvu, včetně informace o tom, v jakých lhůtách je ministerstvo povinno postupovat,
- d) informace o zákazu poskytnout údaje třetí osobě podle § 20,
- e) informace o způsobu posuzování oznámení,
- f) informace o právech a povinnostech oznamovatele,
- g) informace, jak mohou oznamovatel a osoby podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) postupovat v případě odvetných opatření,
- h) informace o způsobu a podmínkách poskytování metodické, poradenské a odborné pomoci,
- i) výroční zprávu o své činnosti podle tohoto zákona, a to nejpozději do 31. března kalendářního roku následujícího po roce, za který je zpracována, a
- j) výčet právních předpisů a předpisů Evropské unie upravujících oblasti podle § 2 odst. 2.

CELEX 32019L1937

Díl 2

Oznámení

§ 16

Přijetí oznámení

(1) Ministerstvu lze oznámení podat ústně nebo písemně. Požádá-li o to oznamovatel, je pověřený zaměstnanec povinen oznámení přijmout osobně v přiměřené lhůtě, nejdéle však do 30 dnů.

(2) O přijetí oznámení podle odstavce 1 je pověřený zaměstnanec povinen do 7 dnů ode dne jeho přijetí písemně vyrozumět oznamovatele, ledaže

- a) oznamovatel výslovně požádal pověřeného zaměstnance, aby ho o přijetí oznámení nevyrozumíval, nebo
- b) je zřejmé, že vyrozuměním o přijatém oznámení by došlo k prozrazení totožnosti oznamovatele.

CELEX 32019L1937

§ 17

Posouzení oznámení

(1) Ministerstvo je povinno posoudit oznámení a písemně vyrozumět oznamovatele o výsledcích posouzení do 30 dnů ode dne přijetí oznámení. Ustanovení § 16 odst. 2 se použije obdobně.

(2) Neobsahuje-li opakované oznámení nové skutečnosti, ministerstvo je založí. O tomto postupu ministerstvo písemně vyrozumí oznamovatele ve lhůtě podle odstavce 1. Ustanovení § 16 odst. 2 se použije obdobně.

(3) Ministerstvo dále

- a) v případě podezření ze spáchání protiprávního jednání neprodleně informuje orgán veřejné moci příslušný podle jiného právního předpisu nebo předpisu Evropské unie, pokud ze všech okolností, které mu jsou známy, neplyne, že se oznámení zakládá na nepravdivých informacích; není-li takového orgánu, oznámení založí,
- b) bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí oznamovatele o tom, že nejde o oznámení podle tohoto zákona, nebo
- c) bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí oznamovatele o tom, že na základě skutečností uvedených v oznámení a všech okolností, které mu jsou známy, neshledalo podezření ze spáchání protiprávního jednání, nebo shledalo, že oznámení se zakládá na nepravdivých informacích, a poučí oznamovatele o právu podat oznámení u jiného orgánu veřejné moci.

(4) Postupuje-li ministerstvo podle odstavce 3 písm. a), bez zbytečného odkladu o tom písemně vyrozumí oznamovatele. Ustanovení § 16 odst. 2 se použije obdobně.

CELEX 32019L1937

§ 18

Společné ustanovení

Informuje-li orgán veřejné moci, kterému byla předána informace podle § 17 odst. 3 písm. a), ministerstvo podle jiného právního předpisu o svém dalším postupu, ministerstvo o tom bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí oznamovatele. Ustanovení § 16 odst. 2 se použije obdobně.

CELEX 32019L1937

Hlava IV

Společná ustanovení pro vnitřní oznamovací systém a ministerstvo

§ 19

Zaznamenávání ústně podaných oznámení

(1) V případě ústního oznámení pořídí příslušná osoba nebo pověřený zaměstnanec jeho zvukovou nahrávku nebo přepis. Příslušná osoba nebo pověřený zaměstnanec umožní oznamovateli, aby se k přepisu vyjádřil; vyjádření oznamovatele se k přepisu přiloží.

(2) Nevysloví-li oznamovatel s pořízením zvukové nahrávky nebo přepisu souhlas, nesmí je příslušná osoba nebo pověřený zaměstnanec pořídít. V takovém případě sepíší záznam, který věrně zachycuje podstatu ústního oznámení. Příslušná osoba nebo pověřený zaměstnanec umožní oznamovateli, aby se k záznamu vyjádřil; vyjádření oznamovatele se k záznamu přiloží. Obdobně se postupuje, není-li technicky možné pořídít zvukovou nahrávku ústního oznámení.
CELEX 32019L1937

§ 20
Zákaz poskytnout údaje

(1) Příslušná osoba nebo pověřený zaměstnanec neposkytnou informace, které by mohly zmařit nebo ohrozit účel podávání oznámení. Tuto povinnost má i třetí osoba, která získá přístup k oznámením nebo do evidence údajů o přijatých oznámeních v rozporu s § 21 odst. 3.

(2) Informace o totožnosti oznamovatele a osob podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) je možné poskytnout jen s jejich písemným souhlasem, ledaže jsou příslušná osoba nebo pověřený zaměstnanec povinni tyto informace poskytnout příslušným orgánům veřejné moci podle jiných právních předpisů; to platí i pro informace o totožnosti osoby uvedené v oznámení.

(3) Poskytují-li příslušná osoba nebo pověřený zaměstnanec informaci o totožnosti oznamovatele orgánu veřejné moci podle odstavce 2, jsou povinni o tom předem oznamovatele vyrozumět společně s důvody, pro které jsou povinni informaci o totožnosti poskytnout, a umožnit oznamovateli, aby se k poskytnutí informace vyjádřil.

CELEX 32019L1937

§ 21
Evidence a uchovávání oznámení

(1) Příslušná osoba a ministerstvo jsou povinny v elektronické podobě vést evidenci údajů o přijatých oznámeních, a to v rozsahu

- a) datum přijetí oznámení,
- b) jméno, popřípadě jména, příjmení, datum narození a kontaktní adresa oznamovatele, jsou-li jim tyto údaje známy,
- c) shrnutí obsahu oznámení a identifikace osoby, proti které oznámení směřovalo, je-li jim její totožnost známa,
- d) datum ukončení posouzení důvodnosti oznámení příslušnou osobou nebo posouzení oznámení pověřeným zaměstnancem a jejich výsledek.

(2) Příslušná osoba je povinna uchovávat oznámení podané prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému po dobu 5 let ode dne jeho přijetí. Ministerstvo je povinno uchovávat jemu podané oznámení po dobu 5 let ode dne jeho přijetí.

(3) Do evidence podle odstavce 1 a k oznámením uchovávaným podle odstavce 2 má přístup v případě oznámení podaných prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému pouze příslušná osoba a v případě oznámení podaných ministerstvu pouze pověřený zaměstnanec.

CELEX 32019L1937

Hlava V
Uveřejnění informací tvořících obsah oznámení

§ 22

Oznamovatel může informace, které tvoří obsah oznámení, uveřejnit, pokud

- a) podal oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému a ministerstvu nebo přímo ministerstvu a ve lhůtách stanovených tímto zákonem nebylo přijato vhodné opatření, zejména příslušná osoba neposoudila důvodnost oznámení podle § 12 odst. 3, povinný subjekt nepřijal k předejití nebo nápravě protiprávního stavu vhodné opatření podle § 12 odst. 5 nebo pověřený zaměstnanec neposoudil oznámení podle § 17 odst. 1,
- b) má oprávněný důvod se domnívat, že protiprávní jednání uvedené v oznámení může vést k bezprostřednímu nebo zjevnému ohrožení vnitřního pořádku a bezpečnosti, života nebo zdraví, životního prostředí nebo jiného veřejného zájmu nebo ke vzniku nenapravitelné újmy, nebo
- c) má oprávněný důvod se domnívat, že v případě podání oznámení ministerstvu existuje vzhledem k okolnostem případu zvýšené riziko, že budou on nebo osoba podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) vystaveni odvetným opatřením nebo že je ohrožen řádný postup podle hlavy III.

CELEX 32019L1937

ČÁST TŘETÍ

KONTROLA

§ 23

Kontrola nad dodržováním povinností povinných subjektů

Kontrolu nad dodržováním povinností povinných subjektů, které nejsou zaměstnavateli, podle tohoto zákona vykonává ministerstvo. Zjistí-li ministerstvo při kontrole porušení povinnosti, uloží povinnému subjektu opatření k nápravě, jehož účelem je odstranění protiprávního stavu, a stanoví přiměřenou lhůtu nebo jiné nutné podmínky k zajištění jeho splnění.

ČÁST ČTVRTÁ

PŘESTUPKY

§ 24

Přestupek vědomě nepravdivého oznámení

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že podá vědomě nepravdivé oznámení.

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 50 000 Kč.

CELEX 32019L1937

§ 25

Přestupky příslušných osob

(1) Příslušná osoba, která není státním zaměstnancem podle zákona o státní službě, se dopustí přestupku tím, že

- a) odepře přijetí oznámení nebo neposoudí jeho důvodnost,
- b) neinformuje oznamovatele o výsledku posouzení oznámení ve lhůtě stanovené tímto zákonem,
- c) poskytne informaci, která by mohla zmařit nebo ohrozit účel oznámení, nebo bez písemného souhlasu oznamovatele, osoby podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) nebo osoby uvedené v oznámení poskytne informaci o jejich totožnosti, nebo
- d) neoznámí pozbytí podmínky bezúhonnosti pro výkon činnosti příslušné osoby podle § 10 odst. 6.

(2) Za přešupek podle odstavce 1 písm. b) a d) lze uložit pokutu do 20 000 Kč.

(3) Za přešupek podle odstavce 1 písm. a) a c) lze uložit pokutu do 50 000 Kč.

(4) Za přešupek podle odstavce 1 písm. c) spáchaný úmyslně lze uložit pokutu do 100 000 Kč.

CELEX 32019L1937

§ 26

Přestupky povinných subjektů

(1) Povinný subjekt se dopustí přestupku tím, že

- a) nezabrání, aby oznamovatel nebo osoba podle § 4 odst. 1 písm. a) až f) nebo h) byli vystaveni odvetnému opatření,
- b) neurčí příslušnou osobu nebo neurčí jinou příslušnou osobu bez zbytečného odkladu poté, co příslušná osoba přestala splňovat podmínky pro výkon její činnosti podle tohoto zákona,
- c) nezajistí, aby informace o způsobech oznamování prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému a ministerstvu, označení příslušné osoby, její telefonní číslo nebo její e-mailová nebo jiná adresa pro doručování byly uveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup,
- d) nezajistí příslušné osobě materiální podmínky k výkonu její činnosti podle tohoto zákona,
- e) nezajistí, aby oznamovateli bylo umožněno podat oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému písemně i ústně a na jeho žádost osobně,
- f) nezajistí, aby se s podanými oznámeními mohla seznamovat pouze příslušná osoba nebo aby byl dodržen zákaz poskytnout údaje podle § 20,
- g) nezajistí řádné posouzení důvodnosti oznámení příslušnou osobou,
- h) postihne příslušnou osobu za řádný výkon její činnosti podle tohoto zákona,
- i) nezajistí, aby byl oznamovatel vyrozuměn o přijetí oznámení podle § 12 odst. 2 nebo o výsledcích posouzení důvodnosti oznámení podle § 12 odst. 3,
- j) nezajistí přijetí vhodných opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu v návaznosti na podané oznámení, nebo
- k) neprovede ve stanovené lhůtě opatření k nápravě podle § 23.

(2) Za přešupek podle odstavce 1 písm. c) a k) lze uložit pokutu do 400 000 Kč nebo 3 % z čistého obrátu dosaženého povinným subjektem za poslední ukončené účetní období.

(3) Za přestupek podle odstavce 1 písm. a), b), d) až j) lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč nebo 5 % z čistého obratu dosaženého povinným subjektem za poslední ukončené účetní období.

§ 27

Ostatní přestupky

(1) Přestupku se dopustí ten, kdo nezabrání, aby oznamovatel nebo osoba podle § 4 odst. 1 písm. a) až f) nebo h) byli vystaveni odvetnému opatření.

(2) Fyzická osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

- a) poskytne informaci, která by mohla zmařit nebo ohrozit účel oznámení, nebo bez písemného souhlasu oznamovatele, osoby podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) nebo osoby uvedené v oznámení poskytne informace o jejich totožnosti, nebo
- b) brání oznamovateli v podání oznámení.

(3) Za přestupek podle odstavce 2 lze uložit pokutu do 50 000 Kč, a byl-li spáchán úmyslně, do 100 000 Kč.

(4) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 200 000 Kč nebo 5 % z čistého obratu dosaženého povinným subjektem za poslední ukončené účetní období.

CELEX 32019L1937

§ 28

Společná ustanovení k přestupkům

(1) Přestupky podle § 24, 25 a § 26 odst. 1 písm. a) a b), přestupky povinných subjektů, které nejsou zaměstnavateli, podle § 26 odst. 1 písm. c) až k) a přestupky podle § 27 projednává ministerstvo.

(2) Přestupky povinných subjektů, které jsou zaměstnavateli, podle § 26 odst. 1 písm. c) až k) projednává oblastní inspektorát práce, nebo Státní úřad inspekce práce, zjistil-li je při své kontrolní činnosti.

CELEX 32019L1937

ČÁST PÁTÁ

USTANOVENÍ PŘECHODNÉ A ZÁVĚREČNÉ

§ 29

Přechodné ustanovení

Povinný subjekt je povinen zavést vnitřní oznamovací systém do 31. března 2022.

§ 30
Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 17. prosince 2021.
CELEX 32019L1937

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. OBECNÁ ČÁST

1. Zhodnocení platného právního stavu včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

V právním řádu České republiky není zakotvena specifická úprava ochrany oznamovatelů, s výjimkou ochrany oznamovatelů z řad státních zaměstnanců podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále jen „nařízení vlády č. 145/2015 Sb.“).

Oznamovatelé jsou v trestněprávní oblasti před protiprávními odvetnými opatřeními ze strany osob, vůči nimž směřovalo oznámení, popř. dalších osob, jimž vznikla v důsledku daného oznámení újma, chráněni obecnými instituty právních předpisů, např. instituty zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), či zákona 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. V případě právnických osob platí, že podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění účinném od 1. července 2017, se právnická osoba zákonem vymezené trestní odpovědnosti zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami stanovenými zákonem zabránila. Jedním z takových opatření může být právě přijetí a důsledná implementace vhodného vnitřního oznamovacího systému.

V rovině správního práva je nutné uvést především zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (naplňuje-li jednání znaky správního deliktu). Ve sféře občanského práva se problematiky týká zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (náhrada škody, náhrada nemajetkové újmy, ochrana osobnosti aj.); procesní úprava je daná zákonem č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“).

Žádná zákonná odvetná opatření za oznámení protiprávního jednání obecně (s výjimkou případů porušení specifických povinností) právní řád neumožňuje. Před odvetnými opatřeními v rámci pracovního či služebního poměru je oznamovatel chráněn zejména obsahem předpisů upravujících příslušný právní vztah: zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), 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 (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků“), a zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“). Všechny tyto právní předpisy obsahují v relevantní oblasti kogentní právní úpravu, jež výrazně omezuje libovůli zaměstnavatele a chrání zaměstnance či osoby ve služebním poměru. V případě státních zaměstnanců pak § 1 nařízení vlády č. 145/2015 Sb. obsahuje explicitní zakotvení zásady, že nesmějí být v souvislosti s oznámením podezření ze spáchání protiprávního jednání postiženi, znevýhodněni nebo vystaveni nátlaku.

Tato opatření však nenabízejí oznamovatelům dostatečně důvěryhodné, důvěrné a přístupné kanály, prostřednictvím kterých lze činit oznámení u zaměstnavatele nebo u externí autority, a ani nezajišťují specializovanou poradenskou či právní podporu, kterou před podáním oznámení oznamovatel často potřebuje. Osoby, které pracují či vykonávají službu pro určitého zaměstnavatele nebo vykonávají obdobnou činnost, jsou často prvními osobami, které se dozví o protiprávním jednání nebo poškození veřejného zájmu uvnitř subjektu, který je zaměstnává nebo s nímž jsou v kontaktu v pracovním kontextu. Jejich aktivita a oznámení jsou tak klíčové při odhalování protiprávních jednání a jejich předcházení. Ze strachu z vyzrazení oznámení, odvetných opatření či nedostatku informací o vhodném postupu však potenciální oznamovatelé raději oznámení mnohdy neučiní.

Současná právní úprava je ve vztahu k zákazu diskriminace a rovnosti žen a mužů neutrální.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

V reakci na mezinárodní závazky a doporučení (vyplývající z Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci, Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy o korupci, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, Úmluvy OSN proti korupci a dalších aktivit Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj a Rady Evropy) a zejména s ohledem na Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále též jen „Směrnice“) se předkládá návrh zákona, který má za cíl chybějící prvky ochrany oznamovatelů doplnit do českého právního řádu a transponovat tak Směrnici. Smyslem ochrany je poskytnout oznamovateli záruku, že pokud stanoveným způsobem oznámí skutečnosti nasvědčující tomu, že se někdo dopustil protiprávního jednání, nebude nijak sankcionován. Cílem navrhované právní úpravy ochrany oznamovatelů je umožnit pracovníkům v soukromém i veřejném sektoru bezpečně podat oznámení v rámci povinně zřízovaných interních mechanismů, případně externích mechanismů, a následně jim zajistit ochranu před možnými odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatelů a dalších subjektů.

Navrhovaná opatření mají sloužit nejen k ochraně potenciálních oznamovatelů protiprávního jednání, ale také k prevenci protiprávního jednání obecně. Zavedením ochrany oznamovatelů do českého právního řádu má být poskytnuta osobám v pracovněprávních a jiných obdobných vztazích možnost lépe se domáhat svých práv, pokud jsou v souvislosti s jejich oznámením protiprávního jednání narušována, ať už ze strany zaměstnavatele nebo jiné osoby. K tomu napomůže posílení procesního postavení oznamovatele v rámci soudního řízení. Navrhovanou právní úpravu je třeba doprovodit informační osvětou mezi občany, která tak podpoří odpovídající interpretaci právní úpravy včetně procesních postupů oznamovatelů, resp. povinných subjektů v případech oznamování protiprávního jednání.

Tuto osvětu by kromě jiných funkcí měl zajišťovat také specializovaný útvar Ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“). Ministerstvo bude provádět školení a přednášky za účelem osvěty veřejnosti. V neposlední řadě bude ministerstvo poskytovat poradenství potenciálním oznamovatelům ohledně jejich práv a možností podat oznámení; a povinným subjektům ohledně správného zavedení a provozování vnitřního oznamovacího systému.

Navrhovaný zákon je ve vztahu k rovnosti žen a mužů neutrální, neboť nikterak v tomto směru neomezuje či nestanovuje podmínky kladené na oznamovatele.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Směrnice přináší komplexní a poměrně detailní rámec právní úpravy ochrany oznamovatelů porušení práva Unie. Směrnice má být provedena do práva členských států do 17. prosince 2021. Pouze ve vztahu k povinnosti zavést interní kanál pro oznamování podle čl. 8 odst. 3 Směrnice platí delší transpoziční lhůta do 17. prosince 2023. S ohledem na povinnost provedení Směrnice do českého právního řádu se jeví jako vhodný postup předložení komplexního návrhu zákona upravujícího problematiku ochrany oznamovatelů v rámci jednoho přehledného a pro adresáty normy srozumitelného předpisu. Alternativa v podobě dílčích novel stávajících předpisů se s ohledem na rozsah transponovaných ustanovení Směrnice nejeví jako vhodná ani hospodárná. Komplexní úprava ochrany oznamovatelů v samostatném předpisu je rovněž preferovanou variantou z pohledu zahraničního srovnání (viz příloha důvodové zprávy).

Přestože je povinnost implementace Směrnice do českého právního řádu v transpoziční lhůtě hlavním důvodem pro předložení návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, nelze opomenout ani další významné důvody potřeby jeho přijetí. Tyto důvody jsou nejen právní povahy, ale i psychologické či reputační.

Oznamování skutečností, o nichž se zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení dozví v souvislosti s výkonem pracovněprávní nebo obdobné činnosti, je jevem natolik specifickým, že je žádoucí, aby byl v právním řádu explicitně uveden, přestože je již dnes oznamovatelům poskytována dílčí ochrana dle zvláštních právních předpisů. Ochrana uvedená ve zvláštních právních předpisech se však týká jen jejich práv, která mohou být uplatněna během řízení (např. utajení či práva na informace v řízení zahájeném na základě jejich podnětu), ale do pracovního práva se zpětně nepromítají. Absencí tohoto pojmu v českém právním řádu dochází k tomu, že oznamovatelé nemají k dispozici právní institut, který by je chránil před možnou šikanou coby odvetou za jejich jednání.

V ČR stále přetrvává spíše negativní postoj k osobám, které ve veřejném zájmu učiní oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání (nemusí jít nutně o jednání trestně postižitelné), o němž se dozví zejména v rámci výkonu svého zaměstnání či služby. Tyto osoby čelí rozporuplným reakcím svého okolí, ale často i negativním reakcím a postihům ze strany zaměstnavatelů a kolegů. Taková praxe však udržuje ve společnosti obavy před negativními následky oznámení protiprávního jednání, jež je však z hlediska veřejného zájmu žádoucí. Přitom v posledních letech se v souvislosti s odhalenými korupčními skandály či kauzami vyvádění peněz do daňových rájů zvýšila společenská poptávka po jedincích, kteří se odhodlají upozornit na protiprávní jednání se snahou přispět k potírání protiprávních a korupčních praktik v zájmu kultivace veřejného prostoru. Včasné odhalení trestné či jiné protiprávní činnosti na základě podaného oznámení je jedním z nezbytných prvků, který sebou může přinášet úspory veřejných prostředků, odvrácení obecného ohrožení a má další pozitivní dopady. Aby tyto snahy byly efektivnější, je třeba této skutečnosti přizpůsobit i právní řád zavedením takového řešení ochrany oznamovatelů, které bude znamenat přiměřený zásah do jeho systematiky, a zároveň zajistí vyšší ochranu oznamovatelů a důvěryhodné kanály pro podávání oznámení.

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů je předkládán na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2020. Jeho přijetím dojde k naplnění závazku současné koaliční vlády hnutí ANO a ČSSD, která ve svém programovém prohlášení uvádí, že „budeme dále bojovat proti korupci ve všech oblastech, tento boj systémově koordinovat, vyhodnocovat efektivitu již přijatých protikorupčních opatření v praxi a navrhovat jejich vhodné změny a doplnění. V této souvislosti

předložíme zejména účinné právní nástroje k ochraně oznamovatelů korupce.“ (kapitola Právo a spravedlnost).

Kromě potřeby implementace Směrnice a závazků vlády vyvolaných společenskou poptávkou se jedná rovněž o splnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a o naplnění doporučení mezinárodních organizací, kterých je Česká republika členem.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

Právní úprava je navrhována tak, aby byla v souladu se zásadami zákonnosti, legitimacy cílů a přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod. Článek 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Cílem předkladatele je formulovat jednotlivá práva a povinnosti adresátů norem zásadně nediskriminačním a rovným přístupem vedoucím k ochraně oznamovatelů tak, aby nedošlo ke zkrácení práv jiných skupin, zejména zaměstnavatelů. Jedná se zvláště o ústavní princip *„státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“* (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Povinný subjekt je povinen zřídit vnitřní oznamovací systém, který má sloužit k přijímání oznámení zaměstnanců a osob v obdobném postavení, kteří se dozvědí o pochybeních v souvislosti s výkonem pracovní činnosti. Je zakázáno postihovat oznamovatele a další osoby za podané oznámení, zároveň ale návrh zákona umožňuje povinnému subjektu na zjištěné nedostatky, spáchané například jinými zaměstnanci, pružně reagovat a zlepšuje tak možnosti vnitřní kontroly. Nijak mu neupírá ani právo bránit se proti křivým oznámením soudní cestou nebo jinak vůči zaměstnancům standardně postupovat v souladu s platnou právní úpravou.

Návrh zákona vychází především z čl. 17 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech, jež zaručují svobodu projevu a právo na informace, a rovněž čl. 11 Listiny základních práv Evropské unie, který též svobodu projevu zakotvuje. Jak zdůrazňuje Směrnice i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, ochranu whistleblowerů lze totiž považovat za jeden z dílčích aspektů svobody projevu. Návrh zákona rovněž sleduje zajištění uspokojivých pracovních podmínek pro zaměstnance, které garantuje čl. 28 Listiny základních práv a svobod.

Český Ústavní soud zatím neměl mnoho možností se k dané problematice vyjádřit. V zatím ojedinělém případě¹² poskytl ochranu zaměstnancům – whistleblowerům, avšak v argumentaci zdůvodnil své závěry právem na spravedlivý proces a uložil obecným soudům, aby se odůvodněním a hodnocením důkazů zabývaly důkladněji. Nález ovšem hovoří o nutnosti vážit veřejný zájem na ochraně životního prostředí se zájmem na dodržování smluv a loajality vůči zaměstnavateli. Nález zmiňuje i čl. 18 Listiny základních práv a svobod, podle něž má ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Jednání zaměstnanců, kteří byli svědky nekalého jednání zaměstnavatele, tak podřadil pod právo petiční, jež je též složkou svobody projevu.

Návrh nekoliduje s čl. 36 Listiny základních práv a svobod (*„každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“*), ale naopak přímo vychází z možností primárně soudní ochrany,

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

kteřou má oznamovatel v případě postihu k dispozici podobně jako v případech diskriminace. Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

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

Judikatura

Evropský soud pro lidská práva (ESLP) ve své rozhodovací činnosti ke zlepšení postavení osob, které podají oznámení, rovněž pobízí. Nejprve v rozsudku velkého senátu *Guja proti Moldavsku*¹³ shledal rozporným s čl. 10 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách propuštění zaměstnance prokuratury, který upozornil na ovlivňování generálního prokurátora ze strany politiků. Stanovil proto v tomto rozsudku základní sadu kritérií, která pak dále rozvíjel v rozsudcích *Heinisch proti Německu*,¹⁴ *Bucur a Toma proti Rumunsku*,¹⁵ *Matúz proti Maďarsku*¹⁶ a dalších.

Kritéria stanovená v dosavadních případech jsou následující:

- 1) zda se stěžovatel pokusil nejprve obrátit na nadřízeného či jiný příslušný orgán či zda taková možnost vůbec existuje;
- 2) zda zveřejnění informace sleduje veřejný zájem;
- 3) autenticita zveřejňované informace;
- 4) dopady zveřejnění na zaměstnavatele (zde hraje roli mj. postavení zaměstnavatele a předmět zveřejňované informace);
- 5) motivy „signalizujícího“ zaměstnance ke zveřejnění informace a
- 6) výše sankce a její dopady na stěžovatele.¹⁷

Související judikatura ESLP:

Guja proti Moldavsku

V této kauze se jednalo o zaměstnance generální prokuratury, který upozornil na ovlivňování trestního řízení ze strany politiků. Stěžovatel jako zaměstnanec tiskového odboru generální prokuratury předal médiím dopis, v němž zástupce mluvčího moldavského parlamentu usiloval o propuštění čtyř trestně stíhaných policejních důstojníků. Stěžovatel byl přitom veden snahou zamezit tomuto nepřipustnému ovlivňování činnosti prokuratury, po předání zmíněného dopisu

¹³ Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2008, č. stížnosti 14277/04.

¹⁴ Rozsudek ESLP ze dne 21. 7. 2011, č. stížnosti 28274/08.

¹⁵ Rozsudek ESLP ze dne 8. 1. 2013, č. stížnosti 40238/02.

¹⁶ Rozsudek ESLP ze dne 21. 9. 2014, č. stížnosti 73571/10.

¹⁷ KMEC, Jiří a kol. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2012, str. 1066.

byl nicméně z práce propuštěn.¹⁸ V dané situaci stěžovatel neměl možnost řešit situaci jiným způsobem, než kontaktováním tisku a nebyla zde žádná vhodná instituce, jež by se mohla nezávisle případem zabývat.

Velký senát ve svém rozhodnutí následně vymezil šest hlavních kritérií, na jejichž základě se má posuzovat, zda jednání spadá pod ochranu čl. 10 Úmluvy.¹⁹ Prvním z nich je zásada, dle níž se zaměstnanec má **nejprve obrátit na interní mechanismy**, tedy pokusit se kontaktovat například nadřízené či jiné orgány zaměstnavatele. Až poté je přípustné učinit oznámení externě. Druhým kritériem je **veřejný zájem na zveřejnění daných informací**, neboť v demokratickém systému jednání exekutivy má podléhat kontrole nejen ostatních složek moci, ale i médií a veřejnosti. Třetím kritériem je **autenticita a pravdivost zveřejněných informací**. Čtvrtým kritériem je **vážení výše škody způsobené oznámením a sledovaný veřejný zájem**. Pátým kritériem je **motivace oznamovatele**. Ten by měl v zásadě jednat ve veřejném zájmu a v dobré víře, nikoliv například z pomsty či zášti vůči zaměstnavateli. Posledním kritériem je **posouzení stěžovateli uložené sankce**.²⁰

Heinisch proti Německu

Dalším případem whistleblowingu je případ stěžovatelky, která pracovala jako zdravotní sestra v soukromém zařízení, které poskytovalo zdravotní péči zejména seniorům. Stěžovatelka i její kolegové upozorňovali na nevyhovující personální situaci v zařízení, k zjištění vážných nedostatků dospěly i dvě kontroly provedené zdravotními pojišťovnami. Ani to však nevedlo k zlepšení situace a proto se stěžovatelka rozhodla podat trestní oznámení a upozornit na špatnou péči o klienty. Vyšetřování však bylo zastaveno a stěžovatelka dostala výpověď.²¹

I zde ESLP dospěl k závěru, že došlo k porušení práva na svobodu projevu. Německá vláda přitom v argumentaci odkazovala na případ *Guja* a aplikovala vymezená kritéria na případ stěžovatelky, přičemž právě na jejich základě zastávala ten názor, že stěžovatelka svým jednáním tyto požadavky nesplňuje.²² Naopak stěžovatelka pomocí těchto kritérií dokládala oprávněnost svého počínání. Největší potíž přitom dle odůvodnění spočívalo v **prokázání dobré víry stěžovatelky**, neboť ta podala trestní oznámení, ačkoliv věděla, že nebude svá tvrzení moci nijak hodnověrně prokázat.

ESLP se aplikací zmíněných kritérií v daném případě zabýval důkladněji než v případě *Guja*. Námitku německé vlády, týkající se nedostatku dobré víry stěžovatelky, vypořádal ESLP tím způsobem, že podání trestního oznámení nebylo vedeno snahou zaměstnavatele poškodit, ale jednalo se o poslední možnost, jak se pokusit o nápravu poměrů ve zdravotnickém zařízení. Soud přitom konstatoval, že ze všech zjištěných faktů vyplývá, že stěžovatelka po celou dobu usilovala o zlepšení poskytované zdravotní péče a soud proto **nemá důvod pochybovat o její dobré víře**.²³

¹⁸ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Guja proti Moldavsku* ze dne 12. 2. 2008, č. stížnosti 14277/04, body 10 – 13.

¹⁹ *Guja proti Moldavsku*, body 73 – 78.

²⁰ Doporučení Rady Evropy č. CM/Rec(2014)7 a vysvětlující memorandum „Protection of whistleblowers“, bod 53.

²¹ Rozsudek ESLP ve věci *Heinisch proti Německu* ze dne 21. 7. 2011, č. stížnosti 28274/08, body 7–17.

²² *Heinisch proti Německu*, body 54 – 55.

²³ Tamtéž, bod 83.

Zmíněná dvě rozhodnutí slouží jako dobrý příklad toho, jakým mnohovrstevnatým fenoménem whistleblowing je a že každý jednotlivý případ svou jedinečností vzbuzuje otázku, zda je vůbec možné danou problematiku podchytit obecným právním předpisem či jeho novelizací. Zejména na případu *Heinisch* je patrná problematičnost požadavku dobré víry a jejího prokazování. Důležitým faktem je i to, že Německo po tomto rozhodnutí v odpovědi na implementaci rozsudku vyhodnotilo vlastní právní řád jako naprosto dostačující,²⁴ přičemž těžiště ochrany whistleblowerů leží na soudních institucích, které jediné jsou schopny zvážit komplexnost jednotlivých případů a všech jejich okolností.

Směrnice výše uvedenou judikaturu respektuje a její principy promítá do svých jednotlivých článků. Stejně tak bylo postupováno i v návrhu zákona na ochranu oznamovatelů, kdy při přípravě jednotlivých ustanovení bylo pamatováno na ochranu práv oznamovatele, veřejný zájem i oprávněné zájmy osoby uvedené v oznámení a rovněž na ochranu právní jistoty z plnění smluv, ochrany mlčenlivosti a povinnosti loajality.

Soulad s předpisy EU

Návrhem se provádí transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Evropská unie svým členským státům Směrnicí ukládá povinnost zavést v národních právních řádech ochranu oznamovatelů oznamujících protiprávní jednání, ke kterému dochází ve specifických oblastech. Návrh je tedy v souladu s právem Evropské unie, neboť oproti Směrnicí sice rozšiřuje věcnou působnost, nicméně se tak stává pro oznamovatele příznivějším.

K základním požadavkům Směrnice:

a. Věcná působnost (čl. 2)

Směrnice vymezuje věcnou působnost skrze oblasti, kterých se oznamovaná porušení týkají. Mezi tyto oblasti patří:

- i. zadávání veřejných zakázek;
- ii. finanční služby, produkty a trhy a předcházení praní peněz a financování terorismu;
- iii. bezpečnost a soulad výrobků s předpisy;
- iv. bezpečnost dopravy;
- v. ochrana životního prostředí;
- vi. radiační ochrana a jaderná bezpečnost;
- vii. bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat;
- viii. veřejné zdraví;
- ix. ochrana spotřebitele;

²⁴ SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 29.

x. ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů.

Oznámení se dále mohou týkat rovněž *porušení ohrožujících finanční zájmy Unie podle článku 325 Smlouvy o fungování EU a porušení týkajících se vnitřního trhu podle čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování EU*.

Směrnice výslovně stanoví, že není dotčena „*pravomoc členských států rozšířit ochranu podle vnitrostátního práva na oblasti nebo jednání*“, která nejsou Směrnicí upravena. Návrh zákona oproti Směrnici věcnou působnost rozšiřuje, a to zejména s ohledem na absentující obecnou právní úpravu ochrany oznamovatelů v ČR. Oznamovatelé protiprávních jednání souvisejících s jejich pracovní činností přitom hrají zásadní roli při včasném odhalování a předcházení ohrožení nebo poškození veřejného zájmu a legislativní úprava jejich ochrany je proto na místě, přičemž taková ochrana by měla náležet oznamovateli i závažnějších protiprávních jednání nespádajících do oblastí vymezených Směrnicí. Ochrana se tedy podle návrhu zákona o ochraně oznamovatelů poskytuje oznamovatelům protiprávního jednání, které má znaky trestného činu nebo přestupku a které bylo nebo má být spácháno v souvislosti s vymezenými pracovními činnostmi. Zároveň jsou chráněni i ti oznamovatelé, kteří oznámí jiné protiprávní jednání, které ovšem musí spadat do jedné z oblastí taxativně vymezených zákonem.

Při rozšíření věcné působnosti byl předkladatel motivován veřejným zájmem na odhalování a předcházení protiprávního jednání směřujícího proti nejvýznamnějším hodnotám, které nejsou limitovány na Směrnicí vymezené oblasti. Bylo by rovněž nelogické, pokud by oznamovatel např. drobného porušení v oblasti ochrany životního prostředí požíval vyšší ochrany než např. oznamovatel násilného trestného činu. Takovým postupem by byla založena nedůvodná nerovnost mezi oznamovateli protiprávního jednání. V neposlední řadě by zachování věcné působnosti pouze na oblasti stanovené Směrnicí, vedla k nižší přehlednosti a srozumitelnosti návrhu zákona pro jeho adresáty.

b. Osobní působnost (čl. 4)

Úprava Směrnice se vztahuje nejen na osoby, které získaly informace o porušení v rámci pracovněprávního vztahu *stricto sensu*, ale rovněž na osoby samostatně výdělečně činné, společníky, osoby ve statutárních, řídicích nebo dozorčích orgánech, dobrovolníky, stážisty a osoby vykonávající činnost na základě smlouvy o poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiné obdobné smlouvy. Směrnice se vztahuje rovněž na oznamovatele, kteří se o takovou činnost teprve ucházejí nebo ucházeli. Směrnicí jsou dále chráněny i osoby, které jsou ve vztahu k oznamovatelům osobami blízkými, osoby, které oznámení umožnily nebo usnadnily a dále osoby, které jsou s oznamovateli nějakým způsobem spojeny v pracovním kontextu. V tomto směru tedy návrh zákona o ochraně oznamovatelů ochranu oproti Směrnici nijak nerozšiřuje.

c. Podmínky ochrany oznamujících osob (čl. 6)

Jako základní podmínku ochrany Směrnice stanovuje, že nelze oznamovat skutečnosti vědomě nepravdivé (dále také jen jako „dobrá víra“). Zároveň oznamovatel musí oznámení učinit jedním z vymezených způsobů, a to prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému (dle návrhu zákona u ministerstva) nebo, za splnění přesně vymezených podmínek, zveřejněním oznámení.

Ochrana před odvetnými opatřeními náleží oznamovatelům nejen závažnějších protiprávních jednání. Oproti Směrnici návrh zákona do jisté míry rozšiřuje ochranu i na oznamovatele, kteří oznámí přímo orgánu příslušnému k přijímání oznámení o protiprávním jednání podle jiného

právního předpisu, tedy zejména orgánu činnému v trestním řízení nebo přestupkovému orgánu.

d. Interní oznamovací kanály (čl. 7–9, 16-18)

Směrnice stanoví rovněž základní parametry pro kanály, prostřednictvím kterých by mělo být oznamováno. Stanovena je rovněž povinnost zavést vnitřní oznamovací kanál pro vymezené subjekty. Obecně je tato povinnost stanovena pro zaměstnavatele s 25 a více zaměstnanci, přičemž tato hranice se nevztahuje na zaměstnavatele ve specifických oblastech. Subjektům s 50 až 249 zaměstnanci povoluje Směrnice vnitřní oznamovací kanály sdílet. Směrnice rovněž jasně vymezuje lhůty, ve kterých je třeba oznamovatele vyrozumět o tom, že bylo oznámení přijato, a jak s ním bylo naloženo. Zákon o ochraně oznamovatelů přejímá obsah uvedených ustanovení s tím, že umožňuje vnitřní oznamovací kanály sdílet všem subjektům zaměstnávajícím do 249 zaměstnanců, neboť takový postup považuje za ve prospěch oznamovatele, tedy v souladu s článkem 25 odst. 1 Směrnice.

e. Externí oznamovací kanály (čl. 10–13, 16–18)

Alternativu k oznamování prostřednictvím vnitřních oznamovacích kanálů představují vnější oznamovací kanály – v případě ČR se jedná variantně o Ministerstvo spravedlnosti, či součást Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. S oznámením se lze obrátit rovněž na orgány činné v trestním řízení či na jiné orgány příslušné podle jiných právních předpisů. I v tomto případě mají oznamovatelé právo na ochranu dle zákona o ochraně oznamovatelů. Za externí oznamovací kanál, který musí splňovat všechny podmínky stanovené tímto zákonem, se nicméně považuje pouze ministerstvo. Směrnice umožňuje, aby se orgán příslušný k přijímání oznámení nezabýval opakovanými oznámeními. Stejný postup umožňuje i návrh zákona. Rovněž zde Směrnice stanovuje lhůty pro naložení s oznámením. Relevantní ustanovení zákona sledují obsah Směrnice a jsou s ní plně v souladu.

f. Zveřejňování oznámení (čl. 15)

V případě, že v reakci na oznámení prostřednictvím vnějších oznamovacích kanálů nebylo přijato vhodné opatření, je takový postup třeba k zamezení bezprostřednímu nebo zjevnému ohrožení veřejného zájmu nebo v případě využití vnějšího oznamovacího kanálu hrozí s ohledem na zvláštní okolnosti případu riziko odvetných opatření, může oznamovatel přistoupit ke zveřejnění oznámení. Stejně podmínky stanoví i zákon (v souladu s českým právním řádem používá pojem „uverejnění“) a je tedy se Směrnicí v souladu.

g. Ochranná opatření (čl. 19–24)

Směrnice zakazuje jakákoliv odvetná opatření učiněná v souvislosti s oznámením a uvádí jejich demonstrativní výčet. Za odvetná opatření lze podle Směrnice považovat například propuštění, převedení na nižší pozici, diskriminaci, předčasné ukončení pracovní smlouvy nebo způsobení újmy například poškozením dobré pověsti na sociálních sítích.

Jako opatření na ochranu oznamovatelů stanoví Směrnice kromě bezplatného poradenství rovněž obrácené důkazní břemeno. Je tedy na osobě, která přijala vůči oznamovateli určité opatření, které je potenciálně opatřením odvetným, aby před soudem prokázala, že se o odvetu nejedná. Výše uvedené je promítnuto i do návrhu zákona, a je tedy v souladu se Směrnicí.

h. Sankce (čl. 23)

Směrnice stanoví pro členské státy povinnost zavést sankce pro osoby, které oznámení brání, přijmou odvetná opatření, použijí vůči oznamovatelům obtěžující postupy nebo poruší

povinnost zachovávat důvěrnost týkající se totožnosti oznamovatelů. Zároveň musí členské státy zavést odpovídající sankce i pro oznamovatele, kteří vědomě oznámí nepravdivé informace.

Směrnice jako celek pak akcentuje potřebu zachovávat důvěrnost jak stran totožnosti oznamovatele, tak stran osob oznámením dotčených, pomocníků oznamovatele i oznamovaných skutečností, které mohou obsahovat utajované informace, informace, které jsou součástí obchodního tajemství atp. V rámci Evropské unie nadto již existují dílčí předpisy, jež whistleblowing 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. Výše uvedené zákon o ochraně oznamovatelů transponuje a je tedy v souladu se Směrnicí.

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

Zavedení ochrany oznamovatelů je plně v souladu s mezinárodními závazky, kterými je Česká republika vázána, neboť naplňuje vybraná ustanovení několika mezinárodních dokumentů. Konkrétně pak:

- ▶ **čl. 22 Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci** (vyhlášené sdělením MZV č. 43/2009 Sb.m.s.), podle kterého *je každá smluvní strana povinna přijmout 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, a pro svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů.* V bodě 111. důvodové zprávy k této úmluvě je výslovně uvedeno, že pojem svědek zahrnuje též oznamovatele.
- ▶ **čl. 9 Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy o korupci** (vyhlášené sdělením MZV č. 3/2004 Sb.m.s.), podle kterého *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. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech** (vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.), podle kterého *všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace. Zákon zakáže jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu.*
- ▶ Doporučení týkající se ochrany oznamovatelů vydala i **Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD)**, jejímž členem se Česká republika stala 21. prosince 1995. Konkrétně se jedná o dokument z roku 2003 OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, dále o dokument OECD Guidelines for Multinational Enterprises a v neposlední řadě o dokument OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, dostupné

na www.oecd.org. V souvislosti s ochranou oznamovatelů vydalo OECD v březnu 2013 v rámci 3. fáze hodnocení České republiky v Pracovní skupině o podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích doporučení, aby Česká republika zavedla co nejdříve do svého právního řádu ochranu oznamovatelů, a to jak ve veřejné sféře, tak v oblasti soukromého sektoru. OECD též vydala kompendium shrnující právní úpravu a dobrou praxi týkající se ochrany oznamovatelů v rámci států skupiny G20, G20 Anti-Corruption Action Plan – Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Framework, Compendium of Best Practises and Guiding Principles for Legislation.

- ▶ Problematikou whistleblowingu se velmi aktivně zabývá i **Rada Evropy**, která za tím účelem publikovala dokumenty jako např. Declaration of the Committee of Ministers on the protection of freedom of expression and freedom of assembly and association with regard to privately operated Internet platforms and online service providers (přijata dne 7. 12. 2011 na 1129. zasedání); The Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Resolution 1729 (2010) Protection of whistle-blowers: Recommendation 1916 (2010), The Protection of Whistleblowers: A study of feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interests a v neposlední řadě doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2014)7 Protection of whistleblowers. Zlepšení ochrany oznamovatelů prosazuje také Skupina států proti korupci GRECO (Group of states against corruption). Doporučení k přijetí pravidel ochrany oznamovatelů se opakovaně objevuje v pravidelných hodnotících zprávách.
- ▶ Dále je třeba doplnit, že požadavek na ochranu oznamovatelů obsahuje i **čl. 32 Úmluvy OSN proti korupci**, podle kterého *každá smluvní strana přijme v souladu se svým vnitrostátním právním systémem a v rámci svých možností vhodná opatření k účinné ochraně svědků a znalců, kteří podají svědectví v souvislosti s trestnými činy stanovenými v souladu s touto Úmluvou, a popřípadě i jejich rodinných příslušníků nebo jiných osob jim blízkých, před možnou odvetou nebo zastrahováním, a především čl. 33, podle kterého každá 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.*

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet a ostatní 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

7.1. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky

A. Zhodnocení nákladů spojených se zřízením a provozováním nového útvaru na ochranu oznamovatelů

Při hodnocení finančních dopadů návrhu zákona bylo počítáno s vytvořením specializovaného orgánu pro činění externích oznámení a vykonávání působnosti v oblasti ochrany oznamovatelů v souladu s požadavky Směrnice.

Do působnosti útvaru bude spadat zejména přijímání oznámení dle návrhu zákona, poskytování poradenství v souvislosti se zřízením oznamovacích kanálů, kompletace metodik, informací pro veřejnost (včetně zaměstnavatelů a oznamovatelů) a školicí činnost. V neposlední řadě bude v kompetenci nového útvaru vedení přestupkových řízení ve věcech některých přestupků dle návrhu zákona.

Institucionální zařazení útvaru

Z pohledu institucionálního zařazení útvaru přicházejí v úvahu 2 varianty:

- 1) V působnosti resortu spravedlnosti ve formě
 - a) nově zřízeného organizačního útvaru Ministerstva spravedlnosti, nebo
 - b) organizační složky státu v působnosti resortu spravedlnosti.
- 2) Podřazení povinností útvaru pod již existující instituci, např.:
 - a) Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále též „Úřad“),
 - b) Veřejný ochránce práv,
 - c) Nejvyšší státní zastupitelství, nebo
 - d) Státní úřad inspekce práce.

Ad 1) Na základě kritérií naplnění cílů právní úpravy, rychlosti, hospodárnosti a odbornosti je jako nejvhodnější varianta institucionálního řešení zvoleno zřízení nového útvaru Ministerstva spravedlnosti. Z pohledu působnosti, problematiky ochrany oznamovatelů a navrhovaného věcného řešení má institut ochrany oznamovatelů nejbližší k působnosti Ministerstva spravedlnosti, podřazení agendy ochrany oznamovatelů pod resort spravedlnosti je tak logickým krokem. Druhou nejlépe hodnocenou variantou je pak na základě výše uvedených kritérií zřízení nového útvaru jako organizační složky státu v působnosti resortu spravedlnosti.

Vazbu na Ministerstvo spravedlnosti nelze chápat čistě technicky. Ministerstvo spravedlnosti má působnost v oblasti správy justice, státního zastupitelství a problematiky střetu zájmů. Při činění oznámení se činnost nového útvaru na ochranu oznamovatelů a státních zastupitelství bude vzájemně doplňovat a tyto orgány budou při řešení oznámení vzájemně spolupracovat. Kromě toho má Ministerstvo spravedlnosti nemalé zkušenosti s vedením informačních systémů veřejné správy jako jsou veřejné rejstříky, či Centrální registr oznámení.

Ministerstvo spravedlnosti má rozsáhlé zkušenosti se zajišťováním kybernetické bezpečnosti na vysoké úrovni odpovídající nutnosti zajištění ochrany citlivých dat, s kterými zaměstnanci resortu spravedlnosti pracují. Ministerstvo spravedlnosti má rovněž rozsáhlé zkušenosti se zajišťováním kybernetické bezpečnosti u orgánů, které jsou v jeho působnosti, zejména u soudů. Kvalitní zajištění kybernetické bezpečnosti je bezesporu nezanedbatelnou položkou pro nově vznikající útvar, který bude povinen zajistit co možná největší standard zabezpečení údajů o oznamovatelích a rovněž informací uvedených v oznámeních. Totéž platí o fyzické ochraně oznámení vedených v listinné podobě. Nekvalitní ochrana těchto dat by mohla mít za následek zmaření smyslu navrhované právní úpravy.

Know-how Ministerstva spravedlnosti nicméně nekončí u pravidel zabezpečení dat. Daleko významnější pro agendu ochrany oznamovatelů jsou odborné zkušenosti zaměstnanců

spadajících pod resort spravedlnosti v oblasti boje proti korupci, střetu zájmů, porušování předpisů Evropské unie a dalších.

Ad 2) Pokud by z různých důvodů (zejména nedůvěry k řádnému fungování nového útvaru v působnosti ústředního správního úřadu, v jehož čele stojí člen vlády) nebylo žádoucí jeho zřízení v působnosti Ministerstva spravedlnosti, pak předkladatel považuje za nejlepší variantu jeho podřazení pod již existující úřad nebo orgán, v jehož čele nestojí člen vlády. V rámci příprav návrhu zákona se v takovém případě jako nejvhodnější varianta jeví podřazení nového útvaru pod úřad Veřejného ochránce práv (dále jen „VOP“) nebo pod Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „ÚDHPSH“). Za účelem zhodnocení těchto variant byly uvedené úřady osloveny s dotazem na případné přijetí gesce ochrany oznamovatelů a byl proveden odhad nákladů spojených s podřazením nového útvaru pro ochranu oznamovatelů pod tyto úřady.

a) Svěření gesce ÚDHPSH

V reakci na dotaz předkladatele se ÚDHPSH vyjádřil k přijetí gesce nad agendou ochrany oznamovatelů zásadně odmítavě. Hlavním důvodem odmítnutí gesce nad problematikou ochrany oznamovatelů byla skutečnost, že zařazení agendy ochrany oznamovatelů do působnosti ÚDHPSH představuje nekoncepční krok s ohledem na stávající agendu, kterou vykonává. Druhým, nicméně neopomenutelným důvodem pro nepřijetí gesce, byly velmi vysoké finanční náklady s tím spojené.

Z pohledu vyčíslení nákladů je potřeba vzít v potaz, že ÚDHPSH v současnosti nedisponuje vlastními zaměstnanci, kteří by mohli jak kapacitně, tak odborně plnění povinností na úseku ochrany oznamovatelů zajistit. V případě svěřeni kompetencí na úseku ochrany oznamovatelů ÚDHPSH, by proto bylo nezbytné systemizovat nová místa pro státní zaměstnance obdobně, jako by tomu bylo v případě svěřeni těchto kompetencí ministerstvu. Na rozdíl od ministerstva by ale tito noví zaměstnanci ÚDHPSH nedisponovali odbornou podporou stávajících zaměstnanců ministerstva, kteří se dlouhodobě zabývají agendou úzce související s ochranou oznamovatelů (střet zájmů, boj proti korupci, trestně-právní agenda, a další). Tito zaměstnanci by tak museli podstoupit rozsáhlá školení ze strany zaměstnanců ministerstva, příp. neziskových organizací věnujících se problematice whistleblowingu. To by vedlo nejen ke zvýšeným finančním nákladům, ale zejména k prodlevě v plnění povinností vyplývajících z návrhu zákona, a tedy návrhem zákona implementované Směrnice.

Vedle absence odborného aparátu upozornil ÚDHPSH rovněž na skutečnost, že nedisponuje dostatečnou technickou podporou, která by byla schopna pojmout nárůst zaměstnanců a agendy. Úřad v současné době nemá vlastní IT oddělení, bez jehož podpory si nelze fungování externího oznamovacího systému (ve smyslu návrhu zákona) dost dobře představit. Dále ÚDHPSH uvedl, že samotný vznik externího oznamovacího systému by probíhal zcela „na zelené louce“, což by bylo spojeno s dalšími finančními náklady. V neposlední řadě úřad v současné době nedisponuje žádnými prostory, ve kterých by mohl nové zaměstnance umístit.

Nad rámec nákladů vzniklých při variantě svěřeni kompetencí MSP by tak vznikly tyto dodatečné náklady:

- 1) náklady na odborné zaškolení pověřených zaměstnanců,
- 2) náklady na zřízení IT vybavení pro oznamovací systém,
- 3) personální náklady na zřízení nového IT oddělení,
- 4) náklady na nájem za kanceláře pro nové zaměstnance.

S ohledem na výše uvedené je zjevné, že v případě svěřeni kompetencí na úseku ochrany oznamovatelů ÚDHPSH by oproti variantě svěřeni těchto kompetencí ministerstvu došlo k rozsáhlému navýšení jednorázových i provozních nákladů, a to minimálně v řádech miliónů korun.

b) Svěření gesce VOP

Obdobně jako ÚDHPSH, VOP se k přijetí gesce vyjádřil negativně, přičemž akcentoval, že tento postoj vyjadřuje opakovaně (stejně jako předchůdkyně současného VOP) s ohledem na nekoncepčnost tohoto kroku ve vztahu k vykonávané agendě.

VOP v současnosti nedisponuje vlastními zaměstnanci, kteří by mohli jak kapacitně, tak odborně plnění povinností na úseku ochrany oznamovatelů zajistit. V případě svěřeni kompetencí na úseku ochrany oznamovatelů VOP, by proto bylo nezbytné systemizovat nová místa pro státní zaměstnance obdobně, jako by tomu bylo v případě svěřeni těchto kompetencí ministerstvu, a to s obdobnými úskalími, jako je tomu v případě svěřeni kompetencí ÚDHPSH.

Z odpovědi VOP jednoznačně vyplývá, že navrhovanou implementaci Směrnice považuje za uspokojivou a gesci svěřenou ministerstvu za vhodně zvolenou. Úřad VOP se ve své odpovědi k nákladům ne zřízení útvaru ve své gesci vůbec nevyjadřoval s ohledem na odmítnutí vhodnosti takového postupu. Vedle absence věcného průniku s doposud vykonávanou agendou, VOP rovněž poukázal na skutečnost, že činnosti svěřené novému útvaru návrhem zákona o ochraně oznamovatelů jsou rozdílného charakteru než jím doposud vykonávané činnosti. Návrh zákona předpokládá subsidiární aplikaci správního řádu a rovněž vedení přestupkového řízení, s čímž nemá VOP, na rozdíl od ministerstva, v současné době žádné zkušenosti.

Z pohledu finančních nákladů pak lze v případě podřazení agendy ochrany oznamovatelů počítat minimálně s dodatečnými náklady v podobě:

- 1) náklady na odborné zaškolení pověřených zaměstnanců,
- 2) náklady na zřízení IT vybavení pro oznamovací systém,
- 3) náklady na nájem za kanceláře pro nové zaměstnance.

S ohledem na nemožnost využívání personálního i technického zázemí ministerstva by tak i v případě svěřeni kompetencí VOP došlo o značné navýšení jednorázových i provozních nákladů v řádech miliónů korun.

Náklady spojené se zřízením nového útvaru ochrany oznamovatelů

Obecně lze náklady související se vznikem a provozem nového útvaru rozdělit do několika položek. Náklady určené na platy zaměstnanců a související výdaje, dále náklady spojené s dislokací útvaru, provozní náklady, jednorázové výdaje (vybavení) a náklady spojené s aplikací, resp. oznamovacím systémem, které lze rozdělit na jednorázové (vznik a vývoj) a provozní (podpora, servis, rozvoj apod.).

Z pohledu finančních nákladů nebude velký rozdíl mezi jednotlivými výše uvedenými variantami, neboť veškeré náklady spojené se zřízením a provozem nového útvaru jsou dány skutečnými potřebami nově vznikajícího orgánu s ohledem na povinnosti stanovené návrhem zákona, na které nebude mít institucionální pojetí nového útvaru větší vliv.

Personální náklady na zřízení nového útvaru

Na základě shromáždění a analýzy relevantních statistických dat národního a mezinárodního charakteru uvedených v příloze důvodové zprávy se odhaduje počet oznámení podaných ministerstvu v řádu stovek ročně (pravděpodobně 100 až 800 oznámení ročně). Nový útvar bude mít dále za úkol projednávat některé přestupky podle návrhu zákona. Zaměstnanci nového útvaru budou rovněž poskytovat odbornou a metodickou činnost oznamovatelům, povinným subjektům a veřejnosti. Pro zajištění všech stanovených oblastí působnosti se navrhuje zřízení útvaru s minimálně 10 systemizovanými místy, která s výjimkou jednoho administrativního pracovníka budou zařazena pod státní službu. Minimální podoba útvaru by se měla skládat z představeného (14 PT) a 8 státních zaměstnanců s vysokoškolským vzděláním v magisterském studijním programu (13 PT). Tito státní zaměstnanci se bude věnovat výlučně agendě spojené s ochranou oznamovatelů, a to buď přímo jako pověřeni zaměstnanci, nebo jako řadoví zaměstnanci. Tito „agendoví“ zaměstnanci se budou vedle přijímání oznámení a vedení řízení o některých přestupcích dle návrhu zákona dále věnovat metodické pomoci zaměstnavatelům, potenciálním oznamovatelům i veřejnosti (laické i odborné), vést školení pro příslušné osoby, připravovat výroční zprávy o činnosti odboru, podílet se na osvětě v oblasti whistleblowingu a další. V případě postoupení oznámení příslušným orgánům budou zaměstnanci zpracovávat oznámení do vhodné podoby (např. příprava trestního oznámení). Zbývajícím zaměstnancem útvaru (1 osoba v pracovním poměru) bude zastávat administrativní podporu „agendovým“ zaměstnancům. Útvar v tomto složení plně odpovídá požadavkům § 3 nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Pozice	Odhadované měsíční platové náklady na zaměstnance (včetně pojistného a FKSP)	Počet zaměstnanců	Za všechny zaměstnance v kategorii za měsíc	Roční platové náklady na zaměstnance
Představený (14 PT)	80 000 Kč	1	80 000 Kč	960 000 Kč
Zaměstnanci (13 PT)	50 000 Kč	8	400 000 Kč	4 800 000 Kč
Zaměstnanec (10 PT)	40 000 Kč	1	40 000 Kč	480 000 Kč

Celkem	520 000 Kč	6 240 000 Kč
---------------	-------------------	---------------------

Z výše uvedeného vyplývá, že platové náklady na všechny zaměstnance nového odboru Ministerstva spravedlnosti se budou pohybovat mezi 6-7 mil. Kč za rok. Skutečná výše nákladů pak bude záviset na délce praxe jednotlivých zaměstnanců, přičemž u představeného lze očekávat, že se budou pohybovat ve vyšších stupních platové třídy. U běžných zaměstnanců lze naopak očekávat, že budou spíše spadat do nižších stupňů platové třídy.

Ministerstvo spravedlnosti zabezpečí personální náklady spojené s účinností zákona o ochraně oznamovatelů výhradně v rámci limitů stanovených pro rozpočtové kapitoly Ministerstva spravedlnosti. Po uplynutí relevantní délky účinnosti zákona (v délce cca 1-2 roky) bude zhodnocena personální kapacita útvaru s tím, že případné nároky na navýšení počtu systemizovaných míst útvaru budou řešeny v rámci zdrojů rozpočtových kapitol Ministerstva spravedlnosti. V případě, že by kapacita rozpočtových kapitol Ministerstva spravedlnosti neumožňovala případné navýšení systemizovaných míst útvaru z vlastních zdrojů, bude z jeho strany v rámci přípravy návrhu státního rozpočtu na rok 2022 a střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2023–2024 zahájeno jednání s Ministerstvem financí o navýšení příslušné rozpočtové kapitoly Ministerstva spravedlnosti.

Náklady spojené s dislokací nového odboru, provozní a jednorázové náklady

Ať už bude odbor zřízen v jakémkoliv z výše uvedených modelů, nesporně dojde ke vzniku nákladů spojených s jeho faktickým umístěním. Přizpůsobení nového pracoviště by mělo generovat jednorázové náklady spojené se zařízením kanceláří, zajištění výpočetní techniky, telefonních linek apod. ve výši cca 50 000 Kč na zaměstnance, tj. odhadem **500 000 Kč** při počtu 10 zaměstnanců. Provozní náklady nového pracoviště budou záviset na typu alokované budovy, a to jak z pohledu vlastnického (zda se bude budova pronajímat, nebo bude využita některá z budov ve vlastnictví státu), tak z pohledu např. energetické náročnosti vybrané budovy (stanovení výše měsíčních nákladů na služby). Jako nejpravděpodobnější varianta se jeví alokace některé z budov, které jsou nyní ve vlastnictví Ministerstva spravedlnosti. Taková varianta by pak byla z výše uvedených nejméně finančně náročná.

Náklady spojené s vytvořením oznamovacího systému a systému evidence údajů o přijatých oznámeních

Vnější oznamovací systém bude sloužit k externímu činění oznámení. Nový útvar tedy bude muset nastavit mechanismy pro činění oznámení v souladu s požadavky návrhu zákona. Oznámení se budou prostřednictvím odboru činit písemně (elektronicky i v listinné podobě), osobně a telefonicky. Při posuzování nákladovosti příjmu a zpracování oznámení bylo počítáno i se zajištěním nahrávacího systému a možností vytvoření písemného záznamu z nahraného hovoru tak, aby byl naplněn požadavek Směrnice týkající se příjmu telefonických oznámení za stanovených podmínek. Dle návrhu zákona bude možné činit oznámení i anonymně. Odbor tak musí být připraven na všechny tyto způsoby činění oznámení, včetně nahrávacích zařízení pro nahrávání oznámení učiněných ústně, a to i osobně a telefonicky. Nejvyššími náklady v této kategorii pak bude pořízení techniky sloužící k přijímání oznámení a dále náklady na zabezpečení ochrany totožnosti oznamovatele. Tato ochrana bude spočívat ve fyzickém

zabezpečení pracovišť pověřených zaměstnanců a rovněž v zajištění kybernetické bezpečnosti v novém útvaru. Je nezbytné, aby elektronicky činěná oznámení požívala co možná nejvyšší míry zabezpečení za účelem ochrany totožnosti oznamovatelů a informací uvedených v oznámeních. Práce pověřených zaměstnanců je pak zohledněna v předchozí kapitole shrnující náklady personální.

Další náklady v oblasti IT bude představovat vedení elektronické evidence údajů o přijatých oznámeních. Evidence údajů bude přístupná pouze pověřeným zaměstnancům a bude podléhat silné ochraně zabezpečení vedených údajů.

Výše nákladů v oblasti IT bude v prvním roce dále výrazně ovlivněna zřízením a vývojem aplikace, která bude oznamovatelům sloužit k učinění oznámení, a vývojem systému pro vedení evidence údajů o přijatých oznámeních. V dalších letech lze očekávat výrazně nižší náklady v oblasti IT, které budou reálně spojené pouze s podporou aplikace, jejím servisem a rozvojem.

Celkové náklady spojené se zřízením vnějšího oznamovacího systému by neměly překročit 10 000 000 Kč.

Ministerstvo spravedlnosti zabezpečí rozpočtové dopady spojené se zřízením vnějšího oznamovacího systému podle návrhu zákona o ochraně oznamovatelů výhradně v rámci limitů stanovených pro rozpočtové kapitoly Ministerstva spravedlnosti.

Specifika nákladů útvaru Ministerstva spravedlnosti

Náklady spojené se zřízením útvaru

Zřízením útvaru Ministerstva spravedlnosti dojde ke sdílení a minimalizaci provozních nákladů. K umístění nových zaměstnanců bude rovněž možné využít některou z budov, které spravuje Ministerstvo spravedlnosti.

Personální náklady

Nově zřízený útvar by měl z hlediska „řadových“ zaměstnanců odpovídat počtu a nákladům vyčísleným výše. Potenciálně pak bude možné ušetřit náklady za 1 až 2 pracovníky vykonávající administrativní podporu a ekonomickou agendu.

Náklady spojené s dislokací útvaru, provozní a jednorázové náklady

Výše těchto nákladů se může lišit v závislosti na tom, jakým způsobem bude útvar finálně dislokován. Pokud by byly pro jeho umístění využity již vybavené prostory, náklady budou samozřejmě nižší.

B. Náklady dalších orgánů veřejné správy

Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty

V souvislosti s doplněním nových skutkových podstat přestupků v návrhu zákona dojde k rozšíření kompetencí Státního úřadu inspekce práce a oblastních inspektorátů (dále jen „kontrolní orgány“). Kontrolní orgány budou dohlížet na dodržování některých povinností stanovených návrhem zákona a za tímto účelem budou u povinných subjektů (zaměstnavatelů), které budou povinny zavést vnitřní oznamovací systémy, vykonávat kontrolu a stíhat je za porušení stanovených povinností.

V důsledku přiřazení nových povinností do působnosti kontrolních orgánů bude nezbytné navýšit počet jejich zaměstnanců k zajištění vykonávání nových úkolů. Nově přiřazené úkoly lze rozdělit do dvou kategorií; vykonávání kontroly nad dodržováním povinností vyplývajících z návrhu zákona, které budou inspektoráty práce provádět v rámci své obvyklé činnosti a rozhodování o přestupcích zaměstnavatelů dle návrhu zákona.

Ministerstvo práce a sociálních věcí zabezpečí tyto personální náklady spojené s účinností zákona o ochraně oznamovatelů výhradně v rámci limitů stanovených pro rozpočtové kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí.

Státní zastupitelství a Policie

Oznámení o protiprávním jednání naplňujícím skutkovou podstatu trestného činu bude ministerstvem (a ve vybraných případech i příslušnou osobou) postoupeno orgánům činným v trestním řízení (dále jen „OČTŘ“). OČTŘ jsou na přijímání trestních oznámení dostatečně připraveny již nyní, není tedy potřeba zavádět nové mechanismy spojené s oznamováním trestných činů dle návrhu zákona. Rovněž otázka odbornosti OČTŘ nepředstavuje náklady na nové zaškolení zaměstnanců Policie a státního zastupitelství, neboť návrh zákona ani návrh změnového zákona nepřináší žádné nové skutkové podstaty trestných činů oproti stávající úpravě trestního zákoníku.

Otázka vyvstává u personálních kapacit OČTŘ ve vztahu k vyššímu počtu oznámení v důsledku zavedení účinné ochrany oznamovatelů. Lze očekávat, že nárůst počtu oznámení a tedy i počtu trestních oznámení bude mít postupnou tendenci. Jedním z cílů, které si navrhovaná právní úprava klade, je i zlepšení vnímání oznamovatelů protiprávního jednání ve společnosti a destigmatizace oznamování ve veřejném zájmu. Nepříznivý pohled na oznamovatele má navrhovaná úprava za ambici postupně měnit zejména akcentováním ochrany oznamovatelů proti odvetným opatřením a osvětovou činností ministerstva a předkladatele návrhu zákona.

V důsledku výše uvedeného a statistik týkajících se úpravy ochrany oznamovatelů v zahraničí nelze očekávat příliš strmý nárůst relevantních oznámení v prvním roce účinnosti návrhu zákona., přičemž jen část oznamovaných skutečností bude dosahovat intenzity trestného činu. S ohledem na nikterak dramatický nárůst počtu trestních oznámení v důsledku přijetí navrhované právní úpravy, není důvod předpokládat, že by stávající kapacity OČTŘ vyžadovaly navýšení. Situaci je nicméně potřeba monitorovat, neboť se může během času měnit v důsledku postupného zlepšení vnímání oznamovatelů ve společnosti.

Soudy

V důsledku přijetí návrhu zákona lze očekávat zvýšení množství soudních sporů ve správním a trestním soudnictví a dále na pracovněprávních úsecích. Správního soudnictví se dotkne nová úprava přestupků. Správní soudy tak budou mít v působnosti přezkum řízení o těchto přestupcích. Zapojení trestních úseků soudů bude logicky navazovat na výše uvedenou činnost OČTŘ. Větší zapojení pracovně-právních úseků soudů lze spatřovat ve zvýšené ochraně oznamovatelů, kteří (v postavení zaměstnanců) získají přijetím navrhované úpravy silnější procesní postavení oproti současnému stavu a budou se tedy moci účinně bránit proti odvetným opatřením spočívajícím např. v rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnavatele. Silnější procesní postavení oznamovatelů spočívá např. v možnosti účinně se domáhat vydání předběžného opatření nebo přenesení důkazního břemene na osobu uvedenou v oznámení.

Z výše uvedeného očekávaného množství učiněných oznámení nelze předpokládat, že by se zatížení jednotlivých úseků soudů natolik zvýšilo, že by přijetí návrhu zákona vyžadovalo navýšit personální kapacity jednotlivých soudů. Stejně jako v případě OČTŘ je nicméně namístě situaci monitorovat a případně v dalších letech účinnosti zákona reflektovat nárůst podaných oznámení.

C. Náklady na zřízení a provoz vnitřních oznamovacích systémů

Významnou složku nákladů představují náklady spojené se zřízením interních oznamovacích kanálů (systémů). V návrhu Směrnice byly náklady spojené se zavedením interních oznamovacích kanálů v rámci veřejného sektoru v celé EU vyčísleny na 204,9 milionů EUR ve formě jednorázových nákladů a na 319,9 milionů EUR ve formě ročních nákladů. U soukromého sektoru byly jednorázové náklady odhadnuty na částku ve výši 542,9 milionů EUR a ve formě ročních nákladů částkou 1 016,7 milionů EUR. **V součtu by měly náklady soukromého a veřejného sektoru v rámci EU činit 1 336,6 milionů EUR²⁵.**

Povinnost zavést vnitřní oznamovací mechanismus se bude v ČR týkat následujících subjektů (z nichž některé se mohou překrývat). Půjde o všechny **zaměstnavatele jak ze soukromého, tak veřejného sektoru, zaměstnávající více než 25 zaměstnanců**. Celkový počet zaměstnavatelů v ČR činí 283 025 a počet zaměstnanců 4 626 110 (údaj k 31. prosinci 2019). Dále se bude jednat o okruh všech **veřejných zadavatelů** podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), s výjimkou obcí do 5 000 obyvatel, které nejsou obcemi s rozšířenou působností. V ČR je evidence veřejných zadavatelů vedena v národním elektronickém nástroji NEN. K 4. březnu 2020 je v národním elektronickém nástroji zaregistrováno 1 606 veřejných zadavatelů, a to včetně již registrovaných obcí a krajů. V případě územních samosprávných celků se bude celkem jednat o 14 krajů a 205 obcí s rozšířenou působností. V neposlední řadě se bude jednat o **zaměstnavatele vykonávající činnost v oblasti civilního letectví, námořní dopravy, ropy a zemního plynu, poskytování spotřebitelských úvěrů, podnikání na kapitálovém trhu, činnosti investičních společností a investičních fondů nebo pojištění nebo zajištění**.

Konkrétní výši nákladů vzniklých v souvislosti se zřízením vnitřních oznamovacích systémů v rámci ČR nelze jednoznačně určit. Dopady na státní rozpočet či na rozpočty územních

²⁵ Impact assessment report - SWD(2018)116. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1721-EU-Whistleblower-protection>.

samosprávných celků (resp. na ostatní veřejné rozpočty) bude mít zajištění personálních (odborně způsobilých zaměstnanců) a technických kapacit pro oznamování. Zaměstnavatelé budou moci tyto služby sdílet, případně vedením vnitřního oznamovacího systému pověřit třetí osobu, což může pomoci minimalizovat náklady.

Předkladatel po konzultaci s Ministerstvem financí odhaduje, že agenda zajištění vnitřního oznamovacího systému u obcí bude vykonávána cca na 0,2 úvazku a pravděpodobně ji bude po organizační analýze vykonávat stávající zaměstnanec. Tudíž náklady na zajištění odpovídajících prostor s kancelářským a IT vybavením budou téměř nulové. Bude však nutné příslušnou osobu jednorázově vybavit komunikačními technologiemi (cca 10 000 Kč), protože zákon ukládá povinnost pořídit zvukovou nahrávku v případě ústního oznámení (tj. osobní nebo telefonický rozhovor), popř. dalšími materiálními prostředky, jako např. trezor (povinnost uchovávat oznámení v chráněném prostředí s omezeným přístupem, cca 50 000 Kč).

Náklady na plat vypočítané z průměrného platu krajských úřadů (vč. odvodů) při odhadovaném úvazku 0,2 příslušné osoby pak činí 11 502 Kč/měsíc, tj. 132 024 Kč/rok.

Náklady budou nicméně významně sníženy s ohledem na skutečnost, že řada výše uvedených zaměstnavatelů již má zavedenou nějakou formu vnitřního oznamovacího systému. Ve veřejném sektoru taková povinnost vyplývá z nařízení vlády č. 145/2015 Sb. V soukromém sektoru pak řada větších zaměstnavatelů má již zavedenou nějakou formu dobrovolného oznamovacího systému nebo etické linky. Například z průzkumu společnosti PricewaterhouseCoopers provedeném mezi 79 společnostmi z České republiky vyplynulo, že 86 % respondentů disponuje vlastním compliance programem.²⁶ Zavádění compliance programů je již v kontextu stávající právní úpravy pro zaměstnavatele výhodné, zejména s ohledem na možnost liberace dle § 8 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů. Zaměstnavatelé tak budou z velké části povinni tyto systémy pouze modifikovat tak, aby naplnili požadavky návrhu zákona na vnitřní oznamovací systém.

Stejně jako v případě podání oznámení u ministerstva bude možné v rámci vnitřního oznamovacího systému podat oznámení písemně (v listinné i elektronické podobě), osobně a telefonicky. Umožnění telefonického podání oznámení představuje výslovný požadavek Směrnice jak u interního oznamovacího systému (čl. 9 odst. 2), tak u externího oznamovacího systému (čl. 12 odst. 2). Povinné subjekty budou mít rovněž povinnost umožnit podávání oznámení anonymně. Povinné subjekty tak budou mít stejně jako ministerstvo náklady spojené s ochranou totožnosti oznamovatelů a obsahu podaných oznámení jak ve fyzické, tak v elektronické podobě. Povinné subjekty pak budou povinni pověřit jednu nebo více osob činností tzv. příslušné osoby ve smyslu návrhu zákona. S ohledem na množství očekávaných oznámení a již existující vnitřní oznamovací systémy lze očekávat, že touto osobou bude ve většině případů stávající zaměstnanec. Mzdové náklady by se tedy v souvislosti se zavedením vnitřního oznamovacího systému dle návrhu zákona neměly příliš zvyšovat. U povinných subjektů, které by najaly nového zaměstnance jako příslušnou osobu, pak budou náklady představovat mzdu tohoto jednoho zaměstnance. Výše mzdy takového zaměstnance pak bude velice záležet na odvětví, ve kterém zaměstnavatel působí a dále v jakém regionu se

²⁶ Průzkum hospodářské kriminality dostupný na: <https://www.pwc.com/cz/cs/hospodarska-kriminalita/assets/pdf/global-economic-crime-survey-2016-cz.pdf>.

bude nacházet. Průměrná hrubá mzda v České republice představuje částku 33 697 Kč²⁷. Průměrná hrubá měsíční mzda zaměstnance v hlavním městě Praze byla ve třetím čtvrtletí roku 2019 ve výši 41 720 Kč.²⁸ Průměrná hrubá měsíční mzda v administrativě v České republice je pak ve výši 22 841 Kč.²⁹ Je tedy zřejmé, že výše mzdových nákladů na příslušnou osobu se bude u jednotlivých povinných subjektů významně lišit.

Přestože záměrem předkladatele je motivovat oznamovatele k činění co největšího množství relevantních oznámení, nelze předpokládat, že tento objem bude nějak dramatický u jednotlivých povinných subjektů. Počet celkově učiněných oznámení se rozprostře mezi jednotlivé povinné subjekty a ministerstvo. Zátěž spojená s přijímáním oznámení na jednotlivé povinné subjekty tak nebude nijak drastická.

D. Školení

Správa vnitřních oznamovacích systémů bude probíhat prostřednictvím proškolených **příslušných osob**. Nejedná se sice o školení ve smyslu certifikované odborné nebo profesní způsobilosti, ale je náplní činnosti ministerstva taková školení zajistit v rámci metodické a odborné pomoci. Proškolení příslušných osob si též vyžádá náklady na straně povinných subjektů. V rámci subjektu, který bude povinen zřídit vnitřní oznamovací systém, budou danou agendou pověřeni jedna, nebo více osob. Za účelem snížení nákladů školení a současného proškolení co nejvíce osob bude školení prováděno zpravidla pro více subjektů. Tímto postupem dojde k významnému snížení nákladů na školení jak z hlediska časového, tak i finančního. Při proškolení 2 až 4 osob by se obecně jednalo o školení půldenní, tj. v časovém rozsahu 4 až 5 hodin.

Dále bude nutné v souvislosti s přijetím nové úpravy a zavedením nových skutkových podstat přestupků proškolení zaměstnance **Státního úřadu inspekce práce**.

Školení bude provádět pověřený zaměstnanec ministerstva s odbornou způsobilostí. Náklady na školení by pro zaměstnance představovalo výši jeho platu odpovídající 4 až 5 hodinám.

E. Přínosy navrhované úpravy

Zřízením oznamovacích kanálů se očekává zvýšení počtu podaných oznámení. Tím by mělo dojít ke snížení výnosů pocházejících z korupce nebo jiné protiprávní činnosti, která byla na základě oznámení odhalena. V důsledku přijetí komplexní právní úpravy pak dojde ke zlepšení postavení oznamovatele v rámci soudního nebo správního řízení, ale také ke zlepšení postavení oznamovatele ex ante. Poskytováním poradenské činnosti ministerstvem současně dojde k osvětě veřejnosti. Administrativní náklady spojené s navrhovanými opatřeními jsou pak kompenzovány snížením výnosů pocházejících z korupce a jiné trestné či jiné protiprávní činnosti, která může být na základě oznámení odhalena.

²⁷ Průměrná hrubá měsíční mzda v 3. čtvrtletí 2019. Český statistický úřad. Dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/prumerne-mzdy-3-ctvrtleti-2019#>.

²⁸ Průměrná hrubá měsíční mzda v 3. čtvrtletí 2019. Český statistický úřad. Dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/cr/prumerne-mzdy-3-ctvrtleti-2019#>.

²⁹ Průměrná hrubá měsíční mzda podle odvětví. Český statistický úřad. Dostupné na: https://www.czso.cz/csu/czso/pmz_cr.

Finanční přínosy

Ve studii pro Evropskou komisi z roku 2017 byl odhad ztráty způsobené v důsledku chybějící ochrany oznamovatelů vyčíslen na 5,8 až 9,6 miliardy eur ročně v celé EU, a to jen v rámci veřejných zakázek.³⁰ Přestože protiprávní jednání v souvislosti s veřejnými zakázkami představuje bezesporu velice významnou oblast, ve které může efektivní ochrana oznamovatelů přinést vyšší míru odhalení těchto porušení, rozhodně se nejedná o oblast jedinou. Z výše uvedené studie společnosti PricewaterhouseCoopers vyplývá, že 36 % respondentů se setkala s více než 10 případy hospodářské kriminality v období dvou let; 21 % respondentů pak uvedlo, že se setkala s korupcí a 12 % respondentů uvedlo ztrátu příležitosti v důsledku zaplacení úplatku ze strany konkurence. Průzkum dále ukázal, že 40 % českých firem, které se setkaly s hospodářskou kriminalitou, přišlo nejméně o 1 200 000 Kč. Zajímavé je, že necelá polovina případů je spáchána interním pachatelem, a tedy jeho odhalení ze strany ostatních zaměstnanců se jeví jako velmi účinný nástroj potírání tohoto typu kriminality. Z průzkumu rovněž vyplývá, že u téměř každého pátého případu dojde k jeho odhalení způsobem, na který nemá management společnosti vůbec žádný vliv, nejčastěji úplnou náhodou (14 %). K tomu je potřeba přičíst případy hospodářské kriminality, které vůbec odhaleny nejsou, a je zřejmé, že management společností si v nezanedbatelném množství případů vůbec není vědom toho, že se jeho zaměstnanci dopouští protiprávního jednání. Funkční vnitřní oznamovací systémy a efektivní ochrana oznamovatelů dle návrhu zákona má za cíl tento stav významně zlepšit.

Nefinanční přínosy

Pozitivní dopady přijetí navrhované úpravy nicméně zdaleka nekončí u položek vyčíslitelných penězi. Podstatnou součástí náplně práce ministerstva bude osvěta společnosti k tématu whistleblowingu, což představuje spolu se samotným přijetím návrhu zákona a Směrnice první krok ke zlepšení vnímání oznamovatelů v české společnosti. Změna vnímání oznamovatelů jako „práskačů“ ze strany veřejnosti, ale i samotných potenciálních oznamovatelů, je pro úspěšné naplnění smyslu navrhované úpravy naprosto klíčová. Ministerstvo musí dále oznamovatelům poskytnout srozumitelné informace týkající se samotného postupu oznámení, ukázat modelové situace, přesvědčit oznamovatele o ochraně jejich identity a v neposlední řadě jasně informovat veřejnost o tom, co jsou odvetná opatření, jak se proti nim bránit a poukázat na jejich nežádoucí povahu.

Co se týče samotného protiprávního jednání, jehož odhalování má návrh zákona a Směrnice ambici zvyšovat, to způsobuje nejen výše uvedené finanční ztráty soukromého a veřejného sektoru, ale především snižuje motivaci poctivých podnikatelů postupovat podle pravidel. Protiprávní jednání jednotlivců vede k významnému pokřivení trhu, v důsledku např. zadání veřejné zakázky uchazeči, který nepředloží nejlepší nabídku, ale poskytne úplatek. Rovněž vyhýbání se řádnému placení daní snižuje u ostatních osob na trhu ochotu postupovat v této věci poctivě. Ve vztahu k problematice daní je rovněž dobré si uvědomit, že zpronevěra nebo jiné zneužití veřejných prostředků významně snižuje ochotu obyvatel podílet se na věcech veřejných, snižuje jejich přesvědčení, že prostředky, které plynou do státního rozpočtu (mimo jiné z jejich daní), jsou účelně vynakládány a v neposlední řadě mohou mít až tak dalekosáhlý důsledek, jakým je nízká volební účast. V průzkumu společnosti PricewaterhouseCoopers uvedlo 30 % respondentů, že případy hospodářské kriminality měly negativní dopad

³⁰ <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1>.

na morálku zaměstnanců. 25 % respondentů zaznamenalo jako podstatný nepřímý dopad hospodářské kriminality poškození své pověsti a síly značky.

V neposlední řadě je nutno uvést několik klíčových oblastí, na které navrhovaná právní úprava míří. Zdokumentované případy whistleblowerů³¹ často reprezentují situaci, kdy oznamovatel (zaměstnanec) si byl vědom jednání svého zaměstnavatele, které má za následek poškození životního prostředí, ohrožení zdraví osob nebo distribuci závadných produktů. Oznámení pak může vést buď k dobrovolnému napravení protiprávního stavu (za primárního využití vnitřního oznamovacího systému), nebo k postihu škodlivého jednání ze strany odpovídající autority. Protiprávní jednání, na jejichž odhalování míří Směrnice, však není limitováno na protiprávní vztahy s bezprostředním očividným dopadem na zdraví, život nebo životní prostředí. Jedná se ovněž o jednání, která mají nepřímý dopad např. na hospodářskou soutěž, vnímání korupce, či veřejný rozpočet. Myšleno je např. porušování daňových předpisů nebo pravidel zadávání veřejných zakázek. Taková protiprávní jednání mají za důsledek výše uvedené jevy spojené vedle zřejmých hospodářských škod i s menší motivací poctivých osob podnikat či se zapojovat do veřejného života. V neposlední řadě může ochrana oznamovatelů pozitivně přispět k odhalování protiprávního jednání z oblasti finančních trhů, institucí a produktů. Problematika exekucí a insolvenčí je v České republice úzce spjata s poskytováním nebankovních úvěrů osobám zjevně neschopným splácet, jedná se přitom o protiprávní praktiku nebankovních poskytovatelů úvěrů³², kterou právě jejich zaměstnanci mohou pomoci účinně odhalit.

Je v nesporném veřejném zájmu, aby docházelo k co nejčasnější nápravě takovýchto stavů, přičemž zaměstnanci jsou často jedinými osobami, které mají o daném porušení povědomí. Stanovení mechanismů pro oznamování protiprávního jednání a zavedení účinné ochrany oznamovatelů je proto pro odhalování protiprávního jednání s dalekosáhlými důsledky klíčové.

F. IMPLEMENTACE A VYNUCOVÁNÍ

Implementace návrhu zákona

Z hlediska hmotného práva lze zvolenou variantu popsat následovně:

- 1) Věcná působnost – návrh zákona pokrývá všechny trestné činy a přestupky a protiprávní jednání v oblasti finančních institucí, finančních služeb, finančních produktů a finančních trhů; daně z příjmů právnických osob; předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu; ochrany spotřebitele a bezpečnosti a souladu s požadavky na výrobky podle právních předpisů; bezpečnosti dopravy, přepravy a provozu na pozemních komunikacích; ochrany životního prostředí, bezpečnosti potravin a krmiv a ochrany zvířat; radiační ochrany a jaderné bezpečnosti; zadávání veřejných zakázek, veřejných dražeb a hospodářské soutěže; ochrany vnitřního pořádku a bezpečnosti, života a zdraví; ochrany osobních údajů, soukromí a bezpečnosti sítí elektronických komunikací a informačních systémů; ochrany finančních zájmů Evropské unie; a fungování vnitřního trhu včetně ochrany unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory.
- 2) Osobní působnost – návrh zákona dopadá na osoby, které se o skutečnosti uvedené v oznámení dozvěděly v souvislosti se zaměstnáním; službou; samostatné výdělečnou činností; výkonem práv spojených s účastí v právnické osobě; výkonem funkce člena

³¹ <https://www.transparency.cz/pro-prosetrovatele/>.

³² <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=20254>.

orgánu právnické osoby, který je do funkce volen, jmenován či jinak povolován; správou svěřenského fondu; dobrovolnickou činností; odbornou praxí, stáží; nebo s výkonem práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiného obdobného plnění.

- 3) Oznamovatel je fyzickou osobou, která podá oznámení obsahující informace o možném protiprávním jednání, které má znaky trestného činu nebo přestupku nebo porušuje právní předpis nebo předpis Evropské unie upravující oblasti uvedené v bodu 1), o jehož spáchání se oznamovatel dozvěděl v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností. Z ochrany jsou vyloučena např. nepravdivá oznámení nebo části oznámení obsahující zákonem vyloučené informace.
- 4) Vnitřní oznamovací systém – návrh zákona zavádí povinnost zavést vnitřní oznamovací systémy a postupy pro oznamování a zkoumání důvodnosti oznámení pro vybrané zaměstnavatele. Jsou jimi všichni zaměstnavatelé zaměstnávající více než 25 zaměstnanců a všichni veřejní zadavatelé podle zákona o zadávání veřejných zakázek, s výjimkou obcí do 5 000 obyvatel, které nejsou obcemi s rozšířenou působností. V neposlední řadě se bude jednat o zaměstnavatele vykonávající činnost v oblasti civilního letectví, námořní dopravy, ropy a zemního plynu, poskytování spotřebitelských úvěrů, podnikání na kapitálovém trhu, činnosti investičních společností nebo investičních fondů a pojištění nebo zajištění.
- 5) Podání oznámení ministerstvu – v návrhu zákona je ponechána možnost využít stávající mechanismy – tedy možnost podat trestní oznámení a oznámení o přestupku příslušným orgánům. V rámci externích mechanismů se navíc umožňuje učinit oznámení ministerstvu, které poté samo oznámení předá v případě podezření ze spáchání protiprávního jednání příslušným orgánům.
- 6) Zákaz odvetných opatření – návrh zákona obsahuje obecný zákaz odvetných opatření, přičemž odvetné opatření je definováno jako jednání v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno oznámením a které oznamovateli nebo dalším osobám podle § 4 může způsobit újmu. Návrh zákona dále upravuje demonstrativní výčet možných odvetných opatření. Zákaz odvetných opatření vůči oznamovateli v zaměstnání představuje konkretizaci zásady rovného zacházení obsažené ve všech právních předpisech upravujících pracovní a služební poměr³³. Tento zákaz zajišťuje nejširší možnou ochranu, neboť je z povahy věci aplikovatelný na všechny situace, v nichž může k represím vůči oznamovateli vůbec dojít. Tato ochrana se vztahuje na všechny dílčí aspekty zaměstnaneckého vztahu (nejen jeho ukončení a změny, ale i odměňování, kariérní postup, pracovní podmínky apod.) i na všechny druhy personálních opatření, nezávisle na tom, zda představují právní jednání či formální rozhodnutí, nebo zda jsou pro ně stanoveny zákonné podmínky či jsou – obecně – jen na vůli zaměstnavatele (např. odvolání jmenovaných vedoucích zaměstnanců podle zákoníku práce).
- 7) Ministerstvo, jako nezávislý a samostatný externí kanál pro oznamování, dle návrhu zákona přijímá a posuzuje oznámení; poskytuje metodickou, poradenskou a odbornou pomoc ve věcech ochrany oznamovatelů; a plní další úkoly stanovené zákonem.

Procesněprávní ustanovení týkající se vojáků z povolání, příslušníků bezpečnostních sborů a státních zaměstnanců jsou obsahem zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), zákona č. 361/2003 Sb., zákona

³³ Viz § 16 odst. 1 a odst. 2 věta první zákoníku práce, § 98 zákona o státní službě (ve spojení s § 16 zákoníku práce).

o služebním poměru příslušníků, zákona č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě (z hlediska služebního řízení)

Procesněprávní ochrana ve vztahu k oznamovateli, jedná-li se o soukromoprávní oblast, spočívá v přenesení důkazního břemene na osobu uvedenou v oznámení – žalovaného. Přenos důkazního břemene s ohledem na to, že legitimita jakýchkoli opatření proti oznamovateli je v důsledku řešení popsaného výše u zákazu odvetných opatření podmíněna (mimo jiné) skutečností, že nejde o postih či znevýhodnění za podané oznámení a že subjektivní motivaci zaměstnavatele je obtížné prokázat, je žádoucí posílit ochranu oznamovatele po procesní stránce, a to zavedením přeneseného důkazního břemene. V jeho důsledku bude oznamovatel povinen pouze prokázat, že byl vystaven odlišnému zacházení než jiná osoba ve srovnatelné situaci, a tvrdit, že se tak stalo z důvodu oznámení. Zaměstnavatel musí následně prokázat, že odlišné zacházení bylo objektivně odůvodněno jiným – legitimním, tj. věcně relevantním – cílem a představovalo k tomuto legitimnímu cíli přiměřený a nezbytný prostředek

Navrhované řešení představuje i změnu vybraných právních předpisů:

- 1) Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů – zavádí se zlepšení postavení oznamovatele při vydávání předběžných opatření soudem. Dále bude zakotven výše popsaný přenos důkazního břemene v neprospěch žalovaného v řízení o věci samé, pokud je žalobcem oznamovatel.
- 2) Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů – navrhované řešení stanovuje pravomoc Státního úřadu inspekce práce a oblastních inspektorátů práce kontrolovat dodržování návrhu zákona a provádět přestupkové řízení u vybraných přestupků spáchaných zaměstnavateli.
- 3) Služební předpisy (zákon o státní službě, zákon o vojácích z povolání, zákon o služebním poměru příslušníků) – zavedení možnosti přiznání odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí podaného oznamovatelem ve služebním poměru (s výjimkou příslušníků a zaměstnanců zpravodajských služeb) proti rozhodnutí.

Vynucování

V rámci postihování porušení povinností stanovených návrhem zákona bude tato pravomoc sdílena ministerstvem, Státním úřadem inspekce práce a oblastními inspektoráty práce. Dále budou tyto orgány rovněž pověřeny vedením přestupkového řízení ve věci přestupků uvedených v návrhu zákona. Přestupku se dopustí fyzická a právnická osoba tím, že bude bránit zaměstnancům v učinění oznámení podle návrhu zákona nebo nezřídí vnitřní oznamovací systém či nesplní povinnosti stanovené návrhem zákona, a další. Současně nelze opomenout ani působnost soudů (zejména trestní a přestupkové řízení, nebo řízení o náhradě škody) a služebních orgánů.

Vedle postihování protiprávního jednání a napravování protiprávních stavů má návrh zákona rovněž za cíl zvýšit povědomí o problematice whistleblowingu a zlepšit současný nelichotivý obraz oznamovatelů v očích veřejnosti. Práce předkladatele návrhu zákona proto jeho předložením vládě neskončí. V roce 2020 byl zahájen projekt s názvem *Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu*, jehož podstatnou částí je provádění statistik, školení, tvorba metodik a organizaci konference a mediální kampaně k problematice whistleblowingu. Projekt má za cíl zvýšení povědomí o problematice oznamovatelů obecně, zefektivnění a zjednodušení

práce ministerstva a OČTŘ. Vnímání oznamovatelů protiprávního jednání by se tak mělo zlepšit u odborné i široké veřejnosti.

G. PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE

Přezkoumávat účinnost předmětné právní regulace budou zejména orgány, které s ní budou přicházet přímo do styku v rámci běžné aplikace (tedy zejména ministerstvo, orgány činné v trestním řízení, občanskoprávní a správní soudy, služební a kontrolní orgány). Jelikož je návrh zákona obsažen ve Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2018 až 2022, bude přezkum regulace předmětem navazujícího strategického dokumentu vlády pro oblast boje s korupcí. V dalších letech bude přezkum účinnosti vykonáván nejen výše uvedenými orgány, ale i Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí.

Přezkum účinnosti návrhu zákona bude v případě jeho schválení realizován po pěti letech od nabytí účinnosti zákona. V návaznosti na definované cíle právní úpravy, tj. zejména zlepšení výsledků vnímání postavení oznamovatelů (včetně jejich motivace k oznamování podezření na vymezené protiprávní jednání) na základě dotazníkové ankety mezi státními zaměstnanci, hodnocení ze strany organizací, které legislativní řešení vyžadují (EU) či doporučují (Rady Evropy, OECD) a partikulárně i vlivu na zlepšení postavení ČR v žebříčku vnímání korupce (CPI Index), bude zhodnoceno jejich naplnění v aplikační praxi.

Indikátory, které budou posuzovány z hlediska naplnění cílů zákona, jsou zejména zlepšení výsledků vnímání postavení oznamovatelů (včetně jejich motivace k oznamování podezření na vymezené protiprávní jednání). I s ohledem na počet učiněných oznámení bude na základě statistik nebo výročních zpráv možné posoudit, zda zvolené řešení na ochranu oznamovatelů vedlo ke zvýšení počtu oprávněných oznámení o protiprávních jednáních. Vzhledem k tomu, že přijetí návrhu zákona představuje naplnění požadavku na transpozici Směrnice, budou jednotlivé indikátory sloužit k podávání informací o provádění a uplatňování Směrnice, které je Česká republika povinna pravidelně poskytovat Komisi v souladu s článkem 27 Směrnice. Dále efektivita zvoleného řešení bude předmětem hodnocení rovněž ze strany organizací, které legislativní řešení doporučují, tj. Rady Evropy a OECD. Sekundárně by v případě schválení navrhované právní úpravy mohlo dojít k synergickému vlivu na zlepšení postavení ČR v žebříčku vnímání korupce (tzv. CPI Index).

H. KONZULTACE A ZDROJE DAT

Předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí zřídil dle Statutu Rady vlády Pracovní komisi k whistleblowingu (ochraně oznamovatelů),³⁴ která na svých jednáních v letech 2015 až 2020 opakovaně diskutovala o možnostech podoby budoucí právní úpravy ochrany oznamovatelů. Pracovní komise k whistleblowingu je složena ze zástupců věcně příslušných rezortů, orgánů činných v trestním řízení, neziskových organizací, sociálních partnerů a akademické obce. Diskuze na jednáních Pracovní komise vedené nad možnými variantami zvýšení ochrany oznamovatelů v České republice byly významným korektivem pro zhodnocení jednotlivých variant na straně předkladatele.

³⁴ O činnosti Pracovní komise k whistleblowingu blíže na: http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/pracovni-komise/komise_k_whistleblowingu/komise-k-whistleblowingu-123284/.

Dále byly na dané téma vypracovány odborné studie a analýzy. Z nich lze zmínit zejména projekt na posílení systému boje proti korupci a praní špinavých peněz v ČR, který se zabýval možnými funkcemi Centra pro oznamovatele – whistleblowery v České republice.³⁵

Z vypracovaných statistik a analýz lze dále uvést vypracovanou statistiku přijatých oznámení podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. za období 2015 (druhá polovina) až 2019.³⁶

Dále byl v roce 2015 vypracován průzkum mezi zaměstnanci veřejné správy, v rámci kterého bylo osloveno 30 státních institucí a zúčastnilo se ho celkem 2 056 respondentů.³⁷

Projednávání návrhu Směrnice v orgánech Evropské unie bylo ze strany předkladatele pečlivě sledováno a některých jednání se účastnili zástupci předkladatele. Zástupci předkladatele se rovněž pravidelně účastní jednání nově vzniklé evropské iniciativy NEIWA³⁸, která slouží ke koordinaci a vzájemné spolupráci a inspiraci mezi jednotlivými státy Evropské unie, na které dopadá povinnost implementovat Směrnici.

V listopadu 2020 zorganizoval předkladatel v distanční formě expertní setkání zástupců protikorupčních útvarů zemí Visegrádské čtyřky za účasti zástupců z Chorvatska a Slovinska. Významná část jednání byla věnována konzultaci mezinárodních přístupů k implementaci Směrnice a sdílení dobré praxe se státy, které již komplexní regulaci problematiky whistleblowingu mají.

Problematika návrhu zákona je dále diskutována s odbornou veřejností a zástupci neziskového sektoru i na Pracovní komisi předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy. Jedním ze závazků akčního plánu partnerství pro otevřené vládnutí na léta 2018–2020 bylo zvýšení povědomí o problematice whistleblowerů; obdobný závazek byl zakotven do Akčního plánu partnerství pro otevřené vládnutí na léta 2020–2022. Příprava návrhu zákona proto byla na pracovní komisi diskutována v rámci hodnocení naplnění akčního plánu, a to zejména se zástupci navrhovatele závazku, tedy Transparency International ČR.

Předkladatel dále čerpal z veřejně přístupných dokumentů mezinárodních a neziskových organizací a dále z odborných konferencí konaných k problematice ochrany oznamovatelů. Současně také pracoval s výsledky provedených statistik a výzkumů.

7.2 Sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Návrh zákona má pozitivní sociální dopady na oznamovatele, v případě větší míry ochrany jsou úměrně chráněny i potřeby a zázemí jeho rodiny, která dosud často vedle samotného oznamovatele nejvíce pociťuje důsledky (zejména ekonomické) negativního zacházení

³⁵ Blíže LEYER, P. – MYERS, A. *Možné funkce Centra pro oznamovatele – whistleblowery v České republice*. Studie. CZ10 [online]. S. 33-34. Dostupné z: <http://www.cz10.cz/wp-content/uploads/2015/09/Mo%C5%BEn%C3%A9-funkce-Centra-pro-oznamovatele-%E2%80%93-whistleblowery-v-%C4%8Cesk%C3%A9-republice1.pdf>.

³⁶ Blíže Příloha č. 1.

³⁷ Blíže Příloha č. 3.

³⁸ European network of integrity and whistleblowing, deklarace dostupná na: <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2019/12/03/neiwa-declaration-2-december-2019>.

s oznamovatelem. Návrh nemá dopady na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

7.3 Dopady na životní prostředí

Zákon může mít příznivý dopad na životní prostředí. Kvalitní interní a externí oznamovací mechanismy umožní vyšší procento odhalených protiprávních jednání proti životnímu prostředí.

7.4 Dopady na spotřebitele

Snížením výskytu protiprávní činnosti na základě oznámení na protiprávní jednání uvnitř výrobního řetězce spotřebitelského zboží může docházet k nižšímu výskytu protiprávního jednání s dopadem na cenu výrobků, služeb a jejich kvalitu.

8. Zhodnocení dopadu navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona vyvolává minimální dopady na ochranu soukromí a osobních údajů. Nakládání s osobními údaji bude probíhat v souladu se zásadami ochrany soukromí podle platné právní úpravy včetně adaptačního zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů a obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR). Jsou zajištěny záruky pro zpracování osobních údajů. Příslušné osoby i pověřené osoby budou odborně proškoleny v nakládání s osobními a jinými citlivými údaji, aby neohrozily ochranu soukromí a osobní údaje oznamovatelů ani dalších osob uvedených v oznámení, jejichž ochranu totožnosti musí podle návrhu zákona zajišťovat. Chráněny musí být rovněž další citlivé či utajované informace, například takové, které jsou předmětem obchodního tajemství. Třetím osobám nelze poskytnout ani takové informace, které by mohly zmařit nebo ohrozit účel činění oznámení. Příslušná osoba i pověřený zaměstnanec musí podle tohoto zákona rovněž postupovat s předběžnou opatrností tak, aby totožnost oznamovatele a dalších dotčených osob nevystavili zbytečně riziku odhalení. Tzn., například oznamovatele nevyrozumívají o přijetí oznámení, pokud se takový postup jeví jako rizikový. V souvislosti s plněním výše uvedených povinností zákon o ochraně oznamovatelů zavádí nové skutkové podstaty přestupků.

Pokud bude oznamovatel v postavení svědka, dle trestního řádu může mu být poskytnuta speciální úprava postavení svědka, tj. institut utajeného svědka (což je jistě nutné zhodnotit podle individuálního případu). Konkrétní opatření pak stanovuje speciální zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením. Trestní řád i sám o sobě řeší poskytování informací, což je upraveno v § 8 až 8d.

Z hlediska fyzické ochrany je možné odkázat na již současnou platnou právní úpravu. Ochrana může být oznamovateli poskytnuta na základě zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, jenž stanoví taxativním výčtem opatření poskytovaná dle tohoto zákona za účelem poskytnutí krátkodobé ochrany.

Návrh zákona v této souvislosti zavádí nové přestupky. Jedná se o přestupek vědomě nepravdivého oznámení a přestupky příslušných a dalších osob, mezi které se řadí neoprávněné poskytnutí informací o osobách uvedených v oznámení. Ochranu subjektu, vůči němuž oznámení směřuje, poskytuje rovněž trestní zákoník, který již dnes definuje trestný čin pomluvy (§ 184) a trestný čin křivého obvinění (§ 345). V případě, že by byla nepravdivým oznámením způsobena vážná újma na právech toho, proti němuž oznámení směřuje, lze uvažovat

i o skutkové podstatě trestného činu poškození cizích práv dle § 181 trestního zákoníku. Případně lze zásah řešit žalobou na ochranu osobnosti.

9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)

Cílem předkládaného Zhodnocení korupčních rizik je identifikovat možná korupční rizika v navrhované právní úpravě, posoudit jejich významnost a možnost jejich eliminace či alespoň minimalizace.

9.1 Povaha právní úpravy

9.1.1 Přiměřenost

Jakákoli regulace, tj. jakékoli ukládání povinností a jejich následné vymáhání orgány veřejné moci, s sebou nese korupční riziko. Je tedy nutné položit si otázku, zda byl z dostupných prostředků k dosažení daného účelu zvolen ten s nejmenším korupčním potenciálem.

Rozsah návrhu zákona nepřiměřeně nepřekračuje rozsah Směrnice. Návrhem zákona nedochází k excesivnímu rozšíření kompetencí orgánu veřejné správy. Bude sice posílen vnější oznamovací systém o nově zřízený odbor ministerstva. Variantně může být vnější oznamovací systém součástí Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Ministerstvo však bude plnit pouze úkoly stanovené zákonem v oblasti informační, poradenské a administrativní při předávání oznámení orgánům příslušným podle jiných právních předpisů a při evidenci a uchovávání oznámení.

9.1.2 Jednoznačnost

Navrhovaná právní úprava obsahuje dostatečně přesné vymezení práv a povinností všech dotčených orgánů a osob. Stanoví jasné procesní postupy, včetně jednoznačných lhůt pro příslušné osoby ke zkoumání důvodnosti oznámení. Stejně tak přesně vymezuje lhůty pro ministerstvo, ve kterých je nutné naložit s oznámeními.

9.1.3 Standardnost

Návrh zákona upravuje oblast, která byla dosud regulována pouze částečně (v oblasti ochrany oznamovatelů z řad státních zaměstnanců), nebo specificky pro účely trestního řízení. Návrh zákona je v souladu se Směrnicí, doporučeními mezinárodních organizací a rovněž zohledňuje poznatky z dobré praxe ze zemí, které ochranu oznamovatelů explicitně zavedly. Nové instituty jsou konzistentní s dosavadní právní úpravou. Působnost ministerstva je zákonem standardně upravena.

9.1.4 Motivace ke korupci v regulované oblasti

Návrh směřuje do všech oblastí lidské činnosti, kde jsou zaměstnáváni zaměstnanci (coby nejčastější oznamovatelé protiprávního jednání), a z toho vyplývá široké spektrum možných trestných činů a přestupků, na které mohou upozornit.

9.2 Rozhodování

Rozhodování o právech a povinnostech jiných osob, resp. s jakýmkoli dopady výlučně na jiné osoby, vykazuje značný korupční potenciál již z podstaty věci. Co se vnitřních oznamovacích mechanismů týče, postup příslušných osob, které přijímají oznámení a prozkoumávají jeho důvodnost, není rozhodnutím, které by přímo vedlo ke vzniku, změně nebo zániku práv oznamovatelů. V případě ministerstva, které bude fungovat v rámci vnějšího oznamovacího mechanismu, rovněž platí, že jeho postup ohledně přijatého oznámení nevyústí v takové rozhodnutí, nicméně bude rozhodovat o přestupcích podle tohoto zákona.

9.2.1 Rozhodovací pravomoc

Zákon jasně určuje správní orgán, který bude příslušný k vedení přestupkového řízení. Nedochází k monopolizaci této agendy u jednoho orgánu, neboť tato působnost je rozdělena mezi ministerstvo, Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce.

9.2.2 Kontrolovatelnost rozhodování

Vzhledem k tomu, že počet zaměstnanců zařazených v novém odboru ministerstva bude relativně nízký (10) a každé naložení s oznámením či rozhodnutím o přestupku schválí příslušný nadřízený, lze očekávat vysokou jednotnost a kontrolovatelnost této činnosti.

9.2.3 Odpovědnost

Navrhovaná úprava nastavuje dostatečně konkrétně systém odpovědnosti jednotlivých osob. Osobu zodpovědnou za konkrétní rozhodnutí bude možné snadno určit, neboť půjde o pověřeného zaměstnance a všechna rozhodnutí bude podepisovat jeho představený. Zaměstnanci ministerstva jsou odpovědní podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

9.3 Transparentnost

Návrh zákona stanoví povinnost každého subjektu, který je povinen zřídit vnitřní oznamovací systém, informovat o způsobech činění oznámení a o označení příslušné osoby takovým způsobem, aby byly tyto údaje veřejně dostupné. V případě ministerstva návrh zákona přesně vymezuje rozsah zveřejněných informací, a to prostřednictvím internetové stránky. Ministerstvo po dobu pěti let vede evidenci oznámení učiněných prostřednictvím ministerstva.

9.4 Významnost a eliminace korupčních rizik

Při přípravě návrhu zákona bylo postupováno tak, aby korupční rizika byla eliminována či alespoň minimalizována. Rizika zneužití nastavených mechanismů v rozporu se smyslem návrhu zákona však nelze spolehlivě vyloučit. Lze je spatřovat především v těchto případech.

- Zákon ukládá stanoveným povinným subjektům zavedení vnitřních oznamovacích mechanismů a umožňuje využít externí subjekt. U veřejného zadavatele to může vést k tomu, že tato služba bude tzv. outsourcována za nevýhodných podmínek. Toto riziko však nelze považovat za vysoké vzhledem ke kontrolovatelnosti postupu (včetně zajištění transparentnosti registrem smluv).
- Příslušné osoby zneužijí informace, které získaly díky oznámení, k tomu, aby zaměstnavatele a další osoby, kterých se oznámení týká, samy vydíraly. Morální integrita je specifická u každého jedince, toto riziko by mohlo být sníženo dostatečnou přípravou příslušných osob a pověřených zaměstnanců (včetně protikorupčních školení).
- Příslušné osoby zneužijí informace o oznamovateli, aby samy vydíraly. I toto riziko může být sníženo vhodnou přípravou příslušných osob a pověřených zaměstnanců.
- Příslušné osoby zneužijí informace a poskytnou je třetím osobám (např. médiím), přičemž toto riziko může být sníženo zakotvením nových přestupků (§ 24 a násl. zákona o ochraně oznamovatelů).

- Podobně selhání jako u příslušných osob uvedená výše při nakládání s informacemi uvedenými v oznámeních nelze spolehlivě vyloučit ani u pověřených zaměstnanců zařazených v ministerstvu. Je třeba brát v potaz riziko tlaků (například prostřednictvím představených) na poskytnutí informací, které v oznámení obdrží. Na státní zaměstnance jsou však kladeny vyšší nároky a jejich příprava je zajištěna rozsahem odborné přípravy a povinných školení.

I při vědomí rizik, která se mohou při aplikaci návrhu zákona projevit, nad nimi jeho protikorupční potenciál převažuje. **Závěrem lze z hlediska zhodnocení korupčních rizik konstatovat, že cílem předkládaného návrhu zákona je přispět k odhalování korupce v soukromé i veřejné sféře.** Právní ochrana oznamovatelů protiprávního jednání (včetně korupce) je důležitou součástí protikorupční legislativy. Navrhovaná právní úprava má tudíž potenciál přispět k odhalování korupce v České republice a tím i celkově přispět ke snížení korupčního prostředí v zemi.

10 Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná úprava nemá dopady na bezpečnost nebo obranu státu. Jedná se o rozšíření práv zaměstnanců, osob ve službě nebo státní službě, vojáků z povolání, osob samostatně výdělečně činných, osob vykonávajících práva společníka, členů volených orgánů právnických osob, dobrovolníků, stážistů a dalších osob vykonávajících práva a povinnosti vyplývající ze smlouvy, jejímž předmětem je poskytování dodávek, služeb, stavebních prací nebo jiného obdobného plnění. Návrh svým zaměřením cílí na zlepšení pracovních a služebních podmínek jednotlivců a zjednodušení oznamování protiprávních jednání pomocí vnitřních a vnějších oznamovacích systémů. Složky zajišťující bezpečnost a obranu státu budou pouze povinny zřídit interní oznamovací mechanismy, jiným způsobem nebude do jejich činnosti zasaženo. Utajované informace a informace, které by mohly ohrozit podstatný bezpečnostní zájem státu, jsou z působnosti návrhu zákona výslovně vyňaty.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

Ustanovení obsahuje v souladu s Legislativními pravidly vlády referenční odkaz na Směrnici, jelikož se jedná o transpoziční úpravu.

Písm. a): Vymezuje se obecný předmět zákona o ochraně oznamovatelů, kterým je zejména vymezení podmínek a způsobů podávání oznámení o protiprávních jednáních a jejich posuzování.

Písm. b): Dále se výslovně zakotvuje ochrana oznamovatelů v českém právním řádu a podmínky jejího poskytování. Smyslem ochrany oznamovatelů je poskytnout oznamovatelům záruku, že v případech, kdy na základě (subjektivně) pravdivých informací oznámí skutečnosti nasvědčující tomu, že se dotčená osoba dopustila jednání majícího znaky trestného činu nebo přestupku nebo jiného protiprávního jednání v oblastech stanovených zákonem, nebudou nijak sankcionováni. Cílem právní úpravy ochrany oznamovatelů je umožnit zaměstnancům v soukromém i veřejném sektoru a dalším osobám vykonávajícím práci nebo jinou obdobnou činnost bezpečně podávat oznámení v rámci povinně zřizovaných vnitřních oznamovacích systémů nebo vnějšího oznamovacího systému (Ministerstva spravedlnosti – dále jen „ministerstvo“) a zajistit jejich ochranu před odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatelů a dalších osob.

Protiprávní činnost odehrávající se na pracovišti či v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností tak bude moci být častěji odhalena a prošetřena.

Písm. c): Návrh zákona počítá se zakotvením působnosti ministerstva na úseku ochrany oznamovatelů, přičemž bude sloužit jako vnější oznamovací systém a rovněž jako poradenský a konzultační orgán ve věcech oznamovatelů.

K § 2

Definice pojmů souvisejících s oznamováním se zavádějí tam, kde je to nutné pro další užití v textu zákona.

Odst. 1: Oznámení je vymezeno tak, aby pod něj bylo možné podřadit co nejširší okruh podnětů, a to i ty, která nesplňují některé formální náležitosti podání dle § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Zároveň však ani podáním oznámení prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému nevzniká oznamovateli nárok na jeho formalizované vyřízení. Na základě oznámení pouze může být zahájeno řízení z moci úřední. Tento postup tedy závisí na úvaze orgánu veřejné moci, v tomto případě ministerstva. Za oznamovatele zákon považuje pouze fyzické osoby; nicméně i právnické osoby mající k oznamovateli určitý užší vztah jsou chráněny před odvetnými opatřeními (viz § 4 odst. 1).

Oznámení musí obsahovat informace o možném protiprávním jednání, které má znaky trestného činu nebo přestupku nebo porušuje právní předpis nebo předpis Evropské unie upravující oblasti stanovené Směrnicí (viz odstavec 2), o jehož spáchání se oznamovatel dozvěděl v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností (viz odstavec 3).

Protiprávní jednání je pro účely definice pojmu „oznámení“ vymezeno zaprvé vyšším stupněm společenské škodlivosti – jedná se o protiprávní jednání, které má znaky trestného činu nebo

přestupku. Právě díky větší společenské škodlivosti, a tím pádem vyššímu společenskému zájmu na předcházení a postihování takového jednání, nemusí jít o porušení spadající do některé ze zákonem vymezených oblastí v odstavci 2. Věcná působnost však nebyla ve vztahu ke Směrnici rozšířena o disciplinární delikty, které nespadají do Směrnicí vymezených oblastí. V režimu zákona o ochraně oznamovatelů tak nebude možné oznámit např. disciplinární delikty, které budou spáchány při výkonu služebního poměru a zároveň nebudou spadat do oblastí vymezených v odstavci 2.

Vzhledem k abscentující komplexní úpravě ochrany oznamovatelů v českém právním řádu ustanovení více než reflektuje úpravu Směrnice, která umožňuje poskytnout oznamovatelům protiprávních jednání širší ochranu, než požaduje Směrnice (blíže viz obecná část důvodové zprávy). Z hlediska státu není žádoucí, aby motivoval k oznamování závažných protispoločenských jednání pouze v oblastech vymezených Směrnicí, ale nikoliv již např. v oblasti ochrany významných majetkových hodnot státu nebo soukromých vlastníků, jakkoliv by dané jednání bylo možné posoudit jako trestný čin a byly by splněny ostatní podmínky pro jeho oznámení.

Pro účely Směrnice se podle čl. 5 odst. 1 porušením rozumí: „*jednání nebo opomenutí, jež: i) je protiprávní a týká se aktů Unie a oblastí spadajících do věcné působnosti uvedené v článku 2;*“ . Vůli lze v rámci (proti)právního jednání projevit komisivně, či omisivně. Pojem protiprávního jednání v sobě zahrnuje tedy rovněž opomenutí (obdobně v § 546 občanského zákoníku, § 112 trestního zákoníku a § 10 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) a toto ustanovení je tedy v plném souladu se Směrnicí.

Oznamovat lze dále protiprávní jednání nedosahující společenské škodlivosti jednání, které má znaky trestného činu nebo přestupku, nicméně v takovém případě je zároveň nutné, aby se oznamované skutečnosti týkaly porušení předpisů, včetně předpisů Evropské unie, spadajících do oblastí vymezených v odstavci 2, u nichž se předpokládá veřejný zájem na jejich dodržování a které odráží výčet unijních předpisů, vymezených ve Směrnici. Možnost oznamovat protiprávní jednání se v takovém případě nelimituje na trestné činy a přestupky, neboť dle Směrnice je možné oznamovat i protiprávní jednání, které není trestným činem nebo přestupkem, nicméně spadá do některé ze Směrnicí vymezených oblastí. Z hlediska povahy takových protiprávních jednání, která nedosahují společenské škodlivosti trestného činu ani přestupku a zároveň spadají do výše zmíněných oblastí, půjde typicky zejména o kárné a disciplinární delikty. Dále takovým jednáním může být nedodržování povinností, podmínek, postupů, zásad či lhůt (např. podle § 6, § 41 odst. 5, 6, § 50 a § 263 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek nebo § 1830 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Ve prospěch nezbytnosti zakotvení takových případů do zákona o ochraně oznamovatelů v podobě, v jaké tak zákon činí, pak svědčí skutečnost, že nelze vyloučit, že další případy takových protiprávních jednání mohou být obsahem např. nařízení Evropské unie spadajících do vymezených oblastí, která jsou bezprostředně závazná a aplikovatelná bez nutnosti je implementovat do národních právních řádů.

Cílem konstrukce tohoto ustanovení je postupovat v souladu se Směrnicí a zároveň sledovat smysl a účel právní regulace ochrany oznamovatelů. To znamená zajistit ochranu oznamovatelů a tím lépe předcházet protiprávní činnosti a zvýšit šance na její odhalení a postižení, nicméně taktéž poskytovat co nejmenší prostor šikanózním a bagatelním oznámením a neomezovat zaměstnavatele a další osoby v činění standardních kroků vůči pracovníkům, stejně jako co nejméně zasahovat do principu smluvní volnosti v soukromém právu.

Pod pojem „protiprávního jednání“, které lze oznamovat v souladu s § 2 odst. 1, bude možné ve vztahu k poskytnutí ochrany oznamovateli podřadit rovněž pokusy o utajení protiprávního jednání. V určitých případech může pokus o utajení naplnit skutkovou podstatu trestného činu podle § 337 odst. 3 písm. a) trestního zákoníku. Osoba pokoušející se o takové utajení může být rovněž účastníkem trestného činu podle § 24 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku a spáchat další formy trestné součinnosti, např. podle § 366 trestního zákoníku. U přestupkové odpovědnosti se pak v některých případech bude jednat o pomoc podle § 13 odst. 4 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Pokud by chtěl oznamovatel v souladu s článkem 5 odst. 2 Směrnice oznámit pokus o utajení protiprávního jednání, který nebude dosahovat intenzity výše uvedeného, bude mu náležet ochrana podle zákona o ochraně oznamovatelů, jelikož i v takovém případě bude oznamovatel muset oznámit (respektive uvést v oznámení) protiprávní jednání, kterého se „pokus o utajení“ týká a půjde tedy o oznámení v souladu s § 2 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů.

Co se týče „*maření předmětu nebo účelu pravidel stanovených v aktech Unie*“ podle článku 5 odst. 1 písm. b) Směrnice, takové jednání bude rovněž možné oznamovat v souladu s § 2 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů. A to vzhledem k tomu, že každé takové jednání bude rovněž jednáním protiprávním, jelikož se bude jednat o jednání in fraudem legis (tedy o obcházení zákona), přičemž pojem maření předmětu nebo účelu pravidel nemá v českém právním řádu obdoby. Jednání in fraudem legis sice neporušuje znění zákona, nicméně jde proti jeho smyslu a účelu, tudíž v důsledku je lze kvalifikovat jako jednání protiprávní. Pro výše uvedené lze nalézt oporu v současném akademickém výkladu³⁹ i judikatuře⁴⁰, přičemž takový výklad plně odpovídá funkcionalistickému pojetí práva. Zjevné zneužití práva pak v § 8 zakazuje občanský zákoník. Souvisejícími ustanoveními pak jsou § 2 odst. 2 občanského zákoníku („*zákonnému ustanovení nelze přikládat jiný význam, než jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti a z jasného úmyslu zákonodárce; nikdo se však nesmí dovolávat slov právního předpisu proti jeho smyslu*“) ve spojení s § 547 téhož právního předpisu („*právní jednání musí obsahem a účelem odpovídat dobrým mravům i zákonu*“).

O oznamovaném protiprávním jednání se oznamovatel musí dozvědět v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností podle odstavce 3. Zatímco s článkem 5 odst. 7 Směrnice („*oznamující osobou fyzická osoba, která oznámí či zveřejní informace o porušení, jež získala v souvislosti s činnostmi souvisejícími s prací*“) je takové vymezení v souladu, předkladatel jde zároveň stanovením tohoto požadavku nad rámec ustanovení článku 5 odst. 2 Směrnice⁴¹, který k této souvislosti uvádí, že k oznamovanému jednání „*došlo nebo velmi pravděpodobně dojde v organizaci, ve které oznamující osoba pracuje nebo pracovala, či v jiné organizaci, s níž oznamující osoba je nebo byla v kontaktu na základě své pracovní činnosti*“. Takové řešení koresponduje se širším vymezením věcné působnosti, kdy je ve veřejném zájmu, aby bylo odhalováno nejen protiprávní jednání, ke kterému dochází v organizaci, kde oznamovatel pracuje, či v jiné organizaci, se kterou oznamovatel přichází v souvislosti prací nebo jinou obdobnou činností do kontaktu. V každém případě se oznamovatel musí o protiprávním jednání

³⁹ ELIÁŠ, Karel. Porušení zákona oklikou: *fraus legis facta* v civilním právu. *PRÁVNÍK Teoretický časopis pro otázky státu a práva* [online]. 2018, 157, 897-921.

⁴⁰ Srov. nález sp. zn. II. ÚS 119/01 nebo rozhodnutí sp. zn. 21 ICdo 132/2019.

⁴¹ „*Pro účely této směrnice se rozumí: „informacemi o porušení“ informace, včetně důvodných podezření, o skutečných či možných porušeních, k nimž došlo nebo velmi pravděpodobně dojde v organizaci, ve které oznamující osoba pracuje nebo pracovala, či v jiné organizaci, s níž oznamující osoba je nebo byla v kontaktu na základě své pracovní činnosti, a o pokusech o utajení takových porušení.*“

dozvědět v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností, a to v širším slova smyslu. K dozvědění se o protiprávním jednání může dojít i mimo rámec pracovní doby a místo výkonu práce, je-li dána souvislost s prací nebo jinou obdobnou činností, např. komunikace s kolegy na vánočním večírku apod. Tímto do působnosti zákona budou zahrnuta i protiprávní jednání, k jejichž zjištění došlo náhodně a nejčastěji v terénu, aniž by se jednalo o protiprávní jednání u osoby, pro kterou oznamovatel pracuje nebo vykonává jinou obdobnou činnost, nebo se kterou je v pracovním kontaktu. Nejčastěji se může jednat o náhodná zjištění protiprávního jednání, kdy např. hospodský bude svědkem fyzického napadení mezi hosty před restaurací, lesník při kácení stromů v lese bude svědkem krádeže automobilu zaparkovaného na lesní cestě nebo zaměstnanec z okna kanceláře uvidí výtržnictví na ulici. V takových případech mohou z hlediska ochrany před odvetnými opatřeními nastat v zásadě tři situace:

- 1) Žádné odvetné opatření oznamovateli reálně nehrozí, neboť mezi jeho zaměstnavatelem (eventuálně jinou osobou) a oznamovaným protiprávním jednáním není žádná relevantní vazba, a v praxi oznamovatel ani nemůže být žádnému zacházení, které by mu způsobilo újmu, vystaven. V tomto případě tedy ani nebude přicházet v úvahu, že by se oznamovatel domáhal ochrany před odvetnými opatřeními, tudíž jediná zátěž pro aplikační orgány bude spočívat v tom, že budou muset oznámení prima facie posoudit a eventuálně předat příslušnému správnímu orgánu nebo orgánu činnému v trestním řízení.
- 2) Žádné odvetné opatření oznamovateli reálně nehrozí, neboť mezi jeho zaměstnavatelem (eventuálně jinou osobou) a oznamovaným protiprávním jednáním není žádná relevantní vazba, avšak zaměstnavatel (eventuálně jiná osoba) v blízké časové souvislosti s podaným oznámením přistoupí k nějakému opatření, které by mohlo být vnímáno jako opatření odvetné, k němuž však má jiný legitimní důvod. V tomto případě vzniká na straně aplikačních orgánů stejná zátěž jako v případě výše, navíc však hrozí, že se oznamovatel bude proti opatření zaměstnavatele bránit s (nepravdivou) argumentací, že jde o odvetné opatření podle zákona o ochraně oznamovatelů. V těchto případech by však nemělo být zpravidla problematické, aby zaměstnavatel např. v civilním sporu unesl důkazní břemeno a prokázal, že k přijetí opatření měl jiné legitimní důvody. Pokud pak nebude z žádného projevu vůle zaměstnavatele vyplývat, že o podaném oznámení věděl, a oznamovatel ani jinými důkazy takové tvrzení nepodpoří, bude procesní postavení zaměstnavatele o to jednodušší.
- 3) Odvetné opatření oznamovateli reálně hrozí, neboť mezi jeho zaměstnavatelem (eventuálně jinou osobou) a oznamovaným protiprávním jednáním je relevantní vazba (např. zaměstnavatel „se osobně zná“ s původcem protiprávního jednání, zaměstnavatel a původce protiprávního jednání náleží do stejného okruhu spolupracujících subjektů atd.), popř. zaměstnavatele (eventuálně jinou osobu) k přijetí odvetného opatření vedou jiné důvody (princiální averze vůči „oznamovatelům protiprávního jednání“ atd.). V tomto případě bude zcela namístě, pokud bude oznamovateli mimo dalšího poskytnuta ochrana před odvetnými opatřeními, přestože oznámené protiprávní jednání s prací jeho ani prací zaměstnavatele nijak nesouvisí, neboť širším účelem zákona je právě oznamovatele efektivně chránit – výměnou za to, že bude jednat ve veřejném zájmu, tj. ve prospěch odhalování a postihování protispolečenské činnosti, k jejímuž odhalení a postižení by jinak nemuselo dojít.

Odst. 2: Ustanovení vymezuje oblasti, jichž se oznámení musí týkat v případě, že se nejedná o oznámení jednání mající znaky trestného činu nebo přestupku. V takovém případě musí oznamované jednání porušovat předpisy spadající do vymezených oblastí. Na tomto místě bude svou poradní roli plnit i ministerstvo, které na svých webových stránkách uveřejní seznam

transpozičních předpisů k unijním předpisům, které jsou uvedeny v příloze Směrnice a prostřednictvím které jsou vymezeny jednotlivé oblasti působnosti (finanční instituce, finanční služby, finanční produkty a finanční trhy; daně z příjmů právnických osob; předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu; ochrana spotřebitele a bezpečnosti a souladu s požadavky na výrobky podle právních předpisů; bezpečnost dopravy, přepravy a provozu na pozemních komunikacích; ochrana životního prostředí, bezpečnosti potravin a krmiv a ochrany zvířat; radiační ochrana a jaderná bezpečnost; zadávání veřejných zakázek, veřejných dražeb a hospodářské soutěže; ochrana vnitřního pořádku a bezpečnosti, života a zdraví; ochrana osobních údajů, soukromí a bezpečnosti sítí elektronických komunikací a informačních systémů; ochrana finančních zájmů Evropské unie; fungování vnitřního trhu včetně ochrany unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory). Na základě předpisů obsažených v těchto oblastech ministerstvo sdělí stanovisko osobě, která se na ni obrátí v případě pochybností, zda se věcná působnost tohoto zákona vztahuje na jí zjištěné protiprávní jednání.

Do oblasti právních předpisů upravujících **finanční instituce, finanční služby, finanční produkty a finanční trhy** lze zahrnout například zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 246/2013 Sb., o statutu fondu kolektivního investování a zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů.

Zahrnutí finančního sektoru do vymezených oblastí má reflektovat především potřebu zvýšené kontroly této oblasti s ohledem na korupční skandály či globální finanční krizi a snahu o zmírnění jejich dopadů. Těmito předpisy se stanovuje dohled nad bankovními institucemi, pojišťovnami, zajišťovnami, investičními fondy atd. Dále nad poskytováním finančních služeb a produktů jako jsou pojištění a úvěry. Nadto stanovují pravidla obchodování s cennými papíry, deriváty apod.

Oblast **daní z příjmů právnických osob** je upravena například zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), zákonem č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 80/2019 Sb., kterým se mění zákony v oblasti daní a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů.

Nedostatečná kontrola daňové oblasti vede k daňovým únikům, které znamenají ztráty pro veřejné rozpočty včetně rozpočtů Evropské unie a poškozují přímo či zprostředkovaně také celou řadu subjektů soukromého práva.

Pod oblast **předcházení legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu** lze podřadit například zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů,

zákon České národní rady č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 70/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AML zákon“), trestní zákoník, daňový řád, zákon č. 285/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 278/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o směnářské činnosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) a zákon č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů.

Účelem zahrnutí této oblasti do Směrnice i návrhu zákona je jak předcházení finančním ztrátám veřejných rozpočtů, tak zvyšování národní, evropské i celosvětové bezpečnosti.

Ochrana spotřebitele a bezpečnost a soulad s požadavky na výrobky podle právních předpisů jsou obsaženy například v zákoně č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, zákoně č. 505/1990 Sb., o metrologii, zákoně č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, zákoně č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů, zákoně č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dozoru nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech), ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 356/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o působnosti orgánů Celní správy České republiky v souvislosti s vymáháním práv duševního vlastnictví, zákoně č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 26/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Předpisy z této oblasti je upravena ochrana spotřebitelů například při označování cen výrobků, při výrobě a prodeji zboží včetně jeho kvality a při poskytování záruky na zboží. Dále také

poskytování digitálního obsahu, používání nekalých obchodních praktik a ochrana hospodářské soutěže, poskytování některých finančních služeb a další zájmy spotřebitelů. Pod soulad s požadavky na výrobky podle právních předpisů lze zahrnout například řádné označování výrobků s ohledem např. na práva duševního vlastnictví, jakost výrobků, životnost výrobků, obsah obchodních prohlášení či sdělení o výrobcích, označování výrobků, technické požadavky, nakládání s použitými výrobky atp. Jejich smyslem je tedy zejména ochrana slabší strany právních vztahů, posílení transparentnosti, bezpečnosti a účinné fungování trhu.

Bezpečnost dopravy, přepravy a provozu na pozemních komunikacích – předpisy spadající do této oblasti upravují například bezpečnost letectví, vnitrozemské i námořní plavby či železniční dopravy, stejně jako bezpečnost přepravovaných osob a věcí a provozu na pozemních komunikacích, pod které lze zahrnout například podmínky užívání a staveb pozemních komunikací či práva a povinnosti jejich vlastníků. Nedostatečná kontrola této oblasti může způsobit ztráty na životech, ekonomické ztráty i ztráty na životním prostředí.

Jedná se například o zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů, zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 264/2009 Sb., o bezpečnostních požadavcích na tunely pozemních komunikací delší než 500 metrů, vyhláška č. 327/2011 Sb., o údajích poskytovaných v souvislosti s provozem lodě a ve zprávách a oznámeních o námořní nehodě nebo mimořádné události, o minimální výši sjednaného pojištění za škody z provozu lodě a o změně vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 278/2000 Sb., o námořním rejstříku a dokladech námořních plavidel, zákon č. 375/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 100/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Ochrana životního prostředí, bezpečnosti potravin a krmiv a ochrany zvířat je upravena například v těchto předpisech: zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon České národní rady č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, zákon České národní rady č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci

a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů.

Do této oblasti lze zahrnout využívání obnovitelných zdrojů energie, monitorování emisí skleníkových plynů, nakládání s odpady a jejich recyklace, nakládání s toxickými látkami, znečištění, šetrné nakládání s přírodními zdroji, udržitelný rozvoj krajiny, ochranu přírody a biologické rozmanitosti a obchodování a další nakládání se zvířaty. Ochrana těchto oblastí je významná jak s ohledem na dlouhodobý udržitelný rozvoj, tak s ohledem na bezpečnost a ekonomickou efektivitu ve spojitosti s udržitelností zdrojů energie či s ekonomickými dopady vzniku a šíření virů, pocházejících z nešetrného zacházení se zvířaty.

Radiační ochrana a jaderná bezpečnost je upravena zejména v zákoně č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů. Z recitálu 11⁴² Směrnice vyplývá, že oblast radiační ochrany a jaderné bezpečnosti má zahrnovat i oznamování porušení pravidel Společenství pro atomovou energii týkajících se jaderné bezpečnosti, radiační ochrany a odpovědného a bezpečného nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem.

Nedodržování pravidel týkajících se **zadávání veřejných zakázek, veřejných dražeb a hospodářské soutěže** vytváří nerovné podmínky, odrazuje potenciální dodavatele a přispívá k disfunkci tržních principů.

Do této oblasti spadá například zákon o zadávání veřejných zakázek, zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů, ale rovněž relevantní ustanovení občanského zákoníku, zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů. Dále například trestní řád, zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, správní řád, zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich

⁴² „Posílení ochrany oznamovatelů by přispělo i k předcházení porušování pravidel Společenství pro atomovou energii týkajících se jaderné bezpečnosti, radiační ochrany a odpovědného a bezpečného nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem a k odrazování od porušování těchto pravidel. Posílilo by rovněž prosazování příslušných ustanovení směrnice Rady 2009/71/Euratom (12), která se týká podpory a zlepšování účinné kultury jaderné bezpečnosti, a zejména ustanovení čl. 8b odst. 2 písm. a) uvedené směrnice, jež mimo jiné vyžaduje, aby příslušný dozorový orgán zavedl systémy řízení, ve kterých má jaderná bezpečnost náležitou prioritu a které podporují na všech pracovních a vedoucích úrovních možnost vyjadřovat se k účinnému provádění příslušných bezpečnostních zásad a postupů a včas hlásit bezpečnostní otázky.“

poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 167/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 168/2016 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele.

Pod pojmem **ochrana vnitřního pořádku a bezpečnosti, života a zdraví** si lze představit například jadernou bezpečnost či obchod s látkami či výrobky majícími zvláštní režim, jako je například biologický materiál, léčivé přípravky, toxické látky či zbraně. Nadto lze do této oblasti zahrnout například i práva pacientů.

Lze sem zařadit například zákon č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991, o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (transplantační zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 310/2006 Sb., o nakládání s některými věcmi využitelnými k obranným a bezpečnostním účelům na území České republiky a o změně některých dalších zákonů (zákon o nakládání s bezpečnostním materiálem), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 296/2008 Sb., o zajištění jakosti a bezpečnosti lidských tkání a buněk určených k použití u člověka a o změně souvisejících zákonů (zákon o lidských tkáních a buňkách), ve znění pozdějších předpisů.

Ochrany osobních údajů, soukromí a bezpečnosti sítí elektronických komunikací a informačních systémů se týká například zákon č. 558/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní řád a zákon o ochraně státního tajemství, zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 290/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o Vojenském zpravodajství, zákon č. 361/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 188/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

Pod tuto oblast lze podřadit nejen pravidla pro zpracování osobních údajů, nýbrž například i bezpečnost informačních systémů a služeb v zásadních odvětvích, jako je bankovníctví, telekomunikace a doprava.

Co se týče oblastí **ochrany finančních zájmů Evropské unie a fungování vnitřního trhu včetně ochrany unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory**, jedná se oblasti blíže vymezené v článku 325 a 26 Smlouvy o fungování Evropské unie. A to včetně „*porušení unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory, jakož i porušení týkající se vnitřního trhu v souvislosti s jednáními, která porušují pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, nebo s mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která máří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob*“, jak uvádí čl. 2 odst. 1 písm. c) Směrnice.

Řadu předpisů lze zařadit pod několik z výše zmíněných oblastí. Například předpisy a ustanovení týkající se bezpečnosti výrobků se budou v mnoha případech jistě týkat jak ochrany bezpečnosti, života a zdraví, tak i ochrany spotřebitele a ochrany životního prostředí, jednotlivé oblasti a podoblasti se však nebudou překrývat vždy a je proto nutné je v zákoně explicitně vymežit.

Odst. 3: Zákon pokrývá široké spektrum pracovních činností (práce nebo jiné obdobné činnosti) tak, aby dopadal na co nejširší okruh pracovníků soukromého i veřejného sektoru, kteří jsou v různých stádiích pracovního procesu možným porušením nejbližší. Chráněny musí být všechny kategorie pracovníků, kteří se při oznamování nachází v přinejmenším ekonomicky zranitelné pozici. Široká osobní působnost zákona odpovídá požadavkům Směrnice, která poskytuje ochranu všem kategoriím „pracovníků“, včetně osob samostatně výdělečně činných, dobrovolníků atd.⁴³ Dobrovolnickou činností se ve smyslu § 2 odst. 3 písm. g) rozumí činnost veřejně prospěšná a vykonávaná bez nároku na odměnu, zejména podle § 2 zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě), ve znění pozdějších předpisů. Nicméně pod pojem dobrovolnictví ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů mohou spadat i další činnosti upravené zvláštními právními předpisy. Může se jednat například o činnost členů jednotky sboru dobrovolných hasičů obce podle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů nebo činnost osob organizovaných v Československém červeném kříži podle zákona č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži, ve znění pozdějších předpisů. Dále může jít o různé formy výpomoci vykonávané dobrovolníky, které nicméně nenaplňují znaky dobrovolnické služby podle zákona o dobrovolnické službě. V neposlední řadě lze pod tento pojem ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů podřadit i vedení různé zájmové činnosti - ať už umělecké, tělovýchovné či jiné povahy (např. trenér-dobrovolník v celostátní tělovýchovné jednotě upozorní prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému na nehospodárné nakládání s majetkem tělovýchovné jednoty).

Zákon o ochraně oznamovatelů za pracovní činnost považuje i tzv. „jinou činnost“ ve smyslu písm. i), které transponuje čl. 4 Směrnice.

Musí tedy existovat vztah mezi oznámením a dozvěděním se o protiprávní jednání v souvislosti s pracovní činností oznamovatele v širším slova smyslu (viz výše). Hlavním cílem ochrany oznamovatelů je umožnit odhalovat protiprávní jednání odehrávající se na pracovišti nebo

⁴³ Viz recitály 38 až 40 Směrnice.

při výkonu pracovní (či jiné obdobné) činnosti, o kterých zaměstnanci a osoby v podobném postavení za normálních okolností zaměstnavatele nebo příslušné státní orgány neinformují, a to zejména ze strachu ze ztráty zaměstnání či jiného postihu. Může se však jednat i o oznámení o protiprávním jednání, které s činností zaměstnavatele či jiné osoby, pro kterou oznamovatel vykonává činnost, nebo s níž je v pracovním kontaktu, nesouvisí, nicméně oznamovatel se o tomto „externím“ protiprávním jednání dozvěděl v souvislosti s pracovní činností (viz odstavec 1). Z hlediska osobní působnosti zákona není důležité, zda oznamovatel výše zmíněnou práci v okamžiku podání oznámení stále vykonává, či ji vykonával v minulosti.

Odst. 4: Ochrana podle tohoto zákona se vztahuje rovněž na oznamovatele, kteří informace o protiprávním jednání získali coby uchazeči o výkon jedné z vymezených činností, nehledě na to, zda se jedná o uchazeče úspěšné, či nikoliv. Rovněž tyto osoby se mohou dozvědět o protiprávním jednání, které může být předmětem oznámení, a jsou proto zákonem chráněny. Ustanovení transponuje požadavek čl. 4 odst. 3⁴⁴ Směrnice.

Odst. 5: V § 4 je stanoven obecný zákaz postihu oznamovatele a dalších chráněných osob podle § 4 odst. 1, a to jak ze strany zaměstnavatele, tak i dalších osob, které by odvetné opatření mohly učinit v souvislosti s prací oznamovatele (tedy mají k oznamovateli nějaký vztah související s prací) a způsobit tím újmu jemu nebo dalším chráněným osobám podle § 4 odst. 1 písm. a) až h). Může se jednat o zákazníky, obchodní partnery, spolupracovníky apod. Souvislost s prací oznamovatele je tedy na tomto místě opět nutné chápat v širším kontextu, tedy tak, že odvetné opatření musí mít souvislost s prací oznamovatele, resp. musí být zachována tzv. pracovní souvislost (kontext).

Újma může být způsobena i v situacích, při kterých např. zaměstnavatel formálně postupuje v souladu se zákonem, respektive smluvním ujednáním, nicméně v dotčeném případě se jedná o odvetu. Takovým jednáním může být například neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou, či jiný postup v rozporu s legitimním očekáváním, aniž by se zároveň jednalo o zjevné zneužití práva.

Na druhé straně ustanovení nemá za cíl nikterak narušovat rovnováhu ve vztazích mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a jiných obdobných vztazích nastolenou zákoníkem práce nebo jiným právním předpisem, stejně jako není cílem ustanovení neodůvodněně zasahovat do principu smluvní volnosti v soukromém právu. Autonomie vůle zaměstnavatele a dalších osob by daným ustanovením neměla být jakkoli narušena, jelikož i nadále mohou činit vůči pracovníkovi, který je oznamovatelem, úkony dle svého uvážení, pokud se tyto úkony zakládají na poctivých a oprávněných důvodech. Zároveň platí, že, aby bylo některé opatření odvetné, musí být vyvoláno oznámením.

Nelze vyloučit ani situaci, kdy důvody pro přijetí určitých opatření budou oprávněné, ale zároveň odvetné. V takovém případě by měl být oznamovatel chráněn pouze před takovými opatřeními, která se zakládají výhradně na důvodech odvetných, nebo pokud jsou opatření vůči němu přijatá odvetná a současně k oprávněným důvodům nepřiměřená. V určitých situacích tedy bude legitimní například odebrat či snížit oznamovateli osobní příplatek, pokud se zhoršily jeho pracovní výsledky, nicméně již nebude možné s takovým oznamovatelem například ukončit pracovní poměr, pokud to není vzhledem ke zhoršení pracovních výsledků ospravedlnitelné a postup zaměstnavatele je motivován i důvody odvetnými.

⁴⁴ Čl. 4 odst. 3 Směrnice: „Tato směrnice se vztahuje rovněž na oznamující osoby, jejichž pracovní poměr má teprve začít, jestliže byly informace o porušení získány během přijímacího řízení či jiných předmluvních jednání.“.

Odvetná opatření jsou stanovena široce, aby pokryla co největší okruh možných postihů, které zákon přibližuje jejich demonstrativním výčtem, v zásadě převzatým z čl. 19 Směrnice a pouze přizpůsobeným českému právnímu řádu. Účelem tohoto zákona je především poskytnout ochranu oznamovatelům a dalším osobám v situacích, pro které současná právní úprava nepřiznává žádné specifické prostředky ochrany, např. právo žádat přezkum zákonnosti soudem. Nebude se tedy jednat pouze o skončení pracovního či služebního poměru či odvolání zaměstnance z vedoucí pozice, odvolání ze služebního místa představeného nebo zproštění výkonu služby, ale také např. o snížení mzdy, služebního platu nebo odměny z dohody, nerovné zacházení nebo jiné znevýhodnění. Diskriminaci uvedenou v písmenu g) je pak třeba chápat ve smyslu antidiskriminačního zákona. Pod tento pojem lze tedy zahrnout například obtěžování, sexuální obtěžování nebo pronásledování, o kterých explicitně hovoří antidiskriminační zákon. Zákon o ochraně oznamovatelů pak mezi odvetná opatření výslovně řadí ostrakizaci, která je vedle diskriminace samostatně uvedena i ve Směrnici. Ostrakizace totiž nemusí naplňovat definici diskriminace dle antidiskriminačního zákona, tedy být nutně méně příznivým zacházením. Vyčleněním oznamovatele z kolektivu nemusí být zasaženo do jeho subjektivních práv, nemusí jím dojít k obtěžování oznamovatele a nejde ani o popření rovných příležitostí dle antidiskriminačního zákona. Zákon se dále vztahuje i na takové postupy zaměstnavatele, které se zpravidla do velké míry zakládají na jeho volném uvážení, tedy např. na přiznání a stanovení výše osobního příplatku, změnu rozvržení pracovní nebo služební doby, změnu pracoviště, převedení na jinou práci, předčasné ukončení smlouvy či odebrání povolení, popř. na hrozbu takového nebo jiného postihu. V případě uchazečů o práci, dobrovolníků a stážistů budou mít odvetná opatření podobu zejména negativních referencí atp.

K § 3

Odst. 1: Zákon zakotvuje výjimky ze smluvní a zákonné povinnosti mlčenlivosti v případě oznamování, jelikož veřejný zájem na oznamování protiprávních jednání v dané situaci převáží. Ustanovení dále vymezuje informace vyloučené z oznamování a taxativně uvádí případy, kdy je povinnost zachovávat mlčenlivost podle zvláštních právních předpisů zachována (při povinnosti zachovávat ochranu utajovaných informací a informací, jejichž vyzrazení by zjevně mohlo ohrozit probíhající trestní řízení nebo ochranu zvláštních skutečností podle zákona upravujícího krizové řízení, při výkonu činnosti notáře, notářského kandidáta a koncipienta, státního zástupce, asistenta a právního čekatele, advokáta a advokátního koncipienta, soudního exekutora, exekutorského kandidáta a koncipienta, soudce, asistenta soudce, justičního čekatele, daňového poradce, zaměstnance notáře, advokáta, soudního exekutora a daňového poradce a mlčenlivost při poskytování zdravotních služeb). Mlčenlivost ve smyslu tohoto ustanovení je chráněna pouze za předpokladu, že se týká přímo činnosti, na kterou se tato mlčenlivost dle zvláštního zákona vztahuje. Není tak například v rozporu s povinností mlčenlivosti, pokud soudce oznámí porušení týkající se zadávání veřejných zakázek na soudě, nebo pokud advokátní koncipient oznámí spáchání přestupku advokátem na úseku pracovně-právním.

Povinností mlčenlivosti, která není podáním oznámení nebo uveřejněním podle zákona o ochraně oznamovatelů porušena, se rozumí rovněž povinnost banky uchovávat bankovní tajemství ve smyslu § 38 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, resp. obdobný typ údajů chráněný § 25b zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech. Ačkoliv mají banky, resp. družstevní záložny veřejnoprávní povinnost chránit předmětné informace, nemohou být

odpovědný a sankcionován za porušení bankovního tajemství ve smyslu oznámení, jak je uvedeno výše.

Povinnost zachovávat mlčenlivost dle § 52 až 55 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) vychází ze základní zásady neveřejnosti správy daní podle § 9 odst. 1 daňového řádu. Touto povinností jsou kromě osob zúčastněných na správě daní vázány rovněž všechny úřední osoby správce daně. Ochrana údajů pokrytých daňovou mlčenlivostí ovšem není neomezená, ale existuje řada zákonných průlomů do této mlčenlivosti. Tyto průlomy jsou zásadní podmínkou toho, aby údaje kryté daňovou mlčenlivostí byly konkrétnímu orgánu či osobě poskytnuty, přičemž se musí vzhledem ke striktnímu a speciálnímu charakteru daňové mlčenlivosti jednat o průlomy adresné, které nevzbuzují pochyb, že jsou zacíleny právě na daňovou mlčenlivost. V navrhovaném ustanovení je tak formulován explicitní průlom do povinnosti daňové mlčenlivosti, a to pouze v rozsahu ustanovení § 2 odst. 2 písm. b), tj. v rozsahu oznámení protiprávního jednání v oblasti daně z příjmů právnických osob.

Nedotčená zůstává rovněž povinnost zachovávat ochranu utajovaných informací a informací, jejichž vyjádření by zjevně mohlo ohrozit probíhající trestní řízení nebo ochranu zvláštních skutečností podle zákona upravujícího krizové řízení. Podání oznámení tak nebude pro oznamovatele až na stanovené výjimky představovat následky spojené s odpovědností za porušení povinnosti mlčenlivosti. Navrhovaná ustanovení reflektují recitál 91⁴⁵ a článek 3 odst. 3 Směrnice, který uvádí, že „*směrnici není dotčeno uplatňování unijního či vnitrostátního práva týkajícího se ochrany utajovaných informací, ochrany právní a lékařské profesní povinnosti zachovávat mlčenlivost, tajných porad soudců, nebo pravidel trestního řízení.*“.

Odst. 2: Oznamovatelům (potažmo dalším osobám uvedeným v § 4 odst. 1) může v podání oznámení bránit nejen obava z odvetných opatření, nýbrž i z postihu z důvodu porušení ochrany obchodního tajemství nebo jiného duševního vlastnictví či důvěrných informací. Této obavě se pokouší navrhovaná úprava čelit. Ochrana podle tohoto zákona se nicméně nebude vztahovat na taková porušení smluvní nebo zákonné povinnosti, o nichž neměl oznamovatel oprávněné důvody se domnívat, že byla nezbytná pro oznámení. V praxi se může jednat například o vynesení dokumentů z pracoviště, pořízení nedovolených fotografií atp. Rovněž není chráněno takové jednání, při kterém by v souvislosti se zjišťováním informací, které jsou obsahem oznámení, byl spáchán trestný čin. To ovšem neplatí v případě samotného podání oznámení.

Odst. 3: V souladu se Směrnicí⁴⁶ zákon stanovuje výjimky z věcné působnosti zakotvené z důvodu potenciálního ohrožení podstatného bezpečnostního zájmu České republiky

⁴⁵ „Právní nebo smluvní závazky jednotlivců, jako jsou doložky o loajalitě ve smlouvách nebo dohody o mlčenlivosti či zachování důvěrnosti, by nemělo být možné využít k zabránění v oznámení, k odepření ochrany nebo k potrestání oznamujících osob za to, že oznámily informace o porušení nebo je zveřejnily, pokud je poskytnutí informací spadajících do oblasti působnosti těchto doložek nebo dohod nezbytné k odhalení porušení. Jsou-li tyto podmínky splněny, neměly by oznamující osoby nést žádnou odpovědnost, ať již občanské, trestní, správní nebo pracovníprávní povahy. Je vhodné, aby existovala ochrana před vznikem odpovědnosti za oznámení nebo zveřejnění informací podle této směrnice v případě informací, ohledně nichž měla oznamující osoba oprávněné důvody se domnívat, že jejich oznámení nebo zveřejnění bylo nezbytné k odhalení porušení podle této směrnice. Taková ochrana by se neměla vztahovat na nadbytečné informace, které tato osoba odhalila, aniž by k tomu takové oprávněné důvody měla.“

⁴⁶ Článek 3 odstavec 2: „Touto směrnici není dotčena odpovědnost členských států za zajištění národní bezpečnosti nebo jejich pravomoc chránit své podstatné bezpečnostní zájmy. Zejména se nevztahuje na oznámení o porušení pravidel pro zadávání zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti, ledaže se na ně vztahují příslušné akty Unie.“.

v případě, že by informace spadající pod odstavec 3 byly oznamovány. Jelikož se část oznámení obsahující informace podle odstavce 3 nebude považovat za oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů, nebude podle tohoto zákona v souvislosti s takovými informacemi přiznávána ochrana, např. podle odstavce 2. Ve vztahu k informacím obsaženým ve zbylé části oznámení se však již ochrana podle zákona o ochraně oznamovatelů uplatní. Z důvodu srozumitelnosti pro adresáty normy byly případy ohrožení podstatného bezpečnostního zájmu vymezeny taxativním způsobem. Tímto ustanovením není dotčena odpovědnost za neoznámení trestného činu podle § 368 trestního zákoníku.

Odst. 3 písm. a) bod 1. - 3., 5.: Ustanovení v bodech 1. – 3. a 5. přejímá terminologii článků 1 a 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Uvedená výjimka byla koncipována rovněž s ohledem na § 2 ve spojení s § 48 a 49 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky a nutnost potenciálně nezasahovat v odůvodněných případech do činnosti Policie. Ohrožením vnitřního pořádku a bezpečnosti se tedy rozumí rovněž ohrožení bezpečnosti chráněných objektů a prostorů a bezpečnosti určených osob.

Odst. 3 písm. a) bod 4.: Vzhledem k tomu, že Směrnice explicitně umožňuje výjimku z oznamování „*porušení pravidel pro zadávání zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti*“⁴⁷ vyjímá ustanovení odstavce 3 písm. a) bodu 4. veřejné zakázky v této oblasti souladně s částí devátou zákona o zadávání veřejných zakázek, kde je tento pojem definován dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES. Mezi takové zakázky budou patřit například i ty vyplývající ze členství v mezinárodních organizacích.

Odst. 3 písm. a) bod 5. - 7.: Uvedená ustanovení přejímají terminologii § 3 zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

Odst. 3 písm. b): Z oznamování protiprávního jednání jsou s ohledem na ochranu národních obranných a bezpečnostních zájmů České republiky vyloučeny informace týkající se činnosti zpravodajských služeb České republiky (Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství). Tímto je respektována zvláštní povaha zpravodajských služeb a chráněna jejich veškerá aktiva sloužící účelu jejich fungování. Informace o činnosti zpravodajských služeb nesmí být prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, Ministerstva spravedlnosti nebo uveřejněním oznámeny kýmkoliv, tj. stávajícím nebo bývalým příslušníkem nebo zaměstnancem zpravodajských služeb nebo jakoukoliv třetí osobou, která se se dozvěděla informace o činnosti zpravodajských služeb bez ohledu na to, zda se jedná o utajované informace či nikoliv. Zpravodajské služby disponují vnitřním oznamovacím systémem, který jejich příslušníkům nebo zaměstnancům umožňuje oznámit podezření na protiprávní jednání, ke kterému by v prostředí zpravodajských služeb mohlo docházet, a to včetně povinnosti prošetření takového oznámení věcně příslušným útvarem zpravodajské služby. V neposlední řadě existuje příslušnými zákony stanovená parlamentní (vnější) kontrola činnosti zpravodajských služeb, která představuje důležitý prvek dohledu nad zákonností jejich fungování a sui generis externí oznamovací systém.

Odst. 3 písm. c): Za účelem neprolamování zpovědního tajemství a zachování náboženské svobody garantované rovněž trestními předpisy a zákonem č. 3/2002 Sb., o svobodě

⁴⁷ Ibid.

náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), se zakotvuje dotčené ustanovení.

K § 4

Odst. 1: Je stanoven obecný zákaz odvetných opatření. Definice odvetného opatření je upravena a doprovázena demonstrativním výčtem v § 2 odst. 5 tak, aby zahrнула co nejširší škálu možných odvetných jednání učiněných v důsledku oznámení. Kromě oznamovatele nesmí být odvetným opatřením vystaveny ani další osoby, které by se s ohledem na jejich vztah k oznamovateli mohly ocitnout ve zranitelné pozici. Odvetné opatření nesmí učinit nikdo. Limitem je pouze újma způsobená oznamovateli a pracovní souvislost, která musí být zachována v souladu s čl. 5 odst. 11⁴⁸ Směrnice a § 2 odst. 5 zákona o ochraně oznamovatelů. Ať už tedy bude odvetné opatření učiněno vůči oznamovateli nebo vůči jiným osobám podle § 4 odst. 1, musí mít takové opatření dopad (alespoň potenciální) na jejich práci či jinou činnost podle § 2 odst. 3. Mezi podáním oznámení a odvetným opatřením pak musí existovat jasná příčinná souvislost.

Na jednání představující odvetné opatření je možné nahlížet jako na neplatné ve smyslu ustanovení § 580 odst. 1 občanského zákoníku: „*Neplatné je právní jednání, které se přičí dobrým mravům, jakož i právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje.*“

Odst. 1 písm. a): Zakládá se ochrana takzvaným „pomocníkům“ oznamovatele. Za pomoc lze považovat např. zprostředkování informací či obstarání a poskytnutí materiálů potřebných k podání oznámení. Pomoc při posouzení důvodnosti oznámení pak může představovat např. ověřování pravdivosti informací. Může se jednat nejen o pomoc fyzickou, nýbrž i o pomoc psychickou, o radu, jak postupovat v souladu s tímto zákonem, poskytnutí morální podpory atp. V praxi se bude jednat zejména o spolupracovníky oznamovatele, případně o subjekty, které se zabývají pomocí oznamovatelům profesionálně, tedy například neziskové organizace. Směrnice v článku 5 odst. 8 prostředníka (v návrhu zákona se jedná o *pomocníka* podle písmena a) definuje jako „*fyzickou osobu, která pomáhá oznamující osobě při oznamování v pracovním kontextu a jejíž pomoc by měla být důvěrná*“.

Odst. 1 písm. b): Osobou, která je ve vztahu k oznamovateli osobou blízkou, se rozumí osoba blízká ve smyslu § 22 odst. 1 občanského zákoníku⁴⁹.

Odst. 1 písm. c): Ve smyslu návrhu zákona se může typicky jednat například o spřáteleného spolupracovníka, vůči kterému může odvetné opatření rovněž směřovat a je ho proti takovému jednání nutné chránit. Ustanovení reflektuje požadavky Směrnice uvedené v recitálu 41⁵⁰.

⁴⁸ Čl. 5 odst. 11 Směrnice: „*Pro účely této směrnice se rozumí: odvetnými opatřeními – jakékoli přímé či nepřímé jednání nebo opomenutí, k němuž dochází v pracovním kontextu, které je vyvolané interním či externím oznámením nebo zveřejněním a které oznamující osobě působí nebo může způsobit neoprávněnou újmu;*“.

⁴⁹ „*Osoba blízká je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel nebo partner podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství (dále jen „partner“); jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí.*“

⁵⁰ „*Ochrana by měla být poskytnuta nejen před odvetnými opatřeními, která jsou přijata nejen přímo vůči samotným oznamujícím osobám, nýbrž také před odvetnými opatřeními, která mohou být přijata nepřímo, včetně opatření vůči prostředníkům, spolupracovníkům či příbuzným oznamující osoby, kteří jsou rovněž v pracovním vztahu se zaměstnavatelem oznamující osoby či jejím zákazníkem nebo příjemcem služeb.*“

Směrnice dále v článku 4 odst. 4 písm. b) stanoví ochranu i pro kolegy oznamovatele.⁵¹ Dále se poskytuje ochrana nejen zaměstnancům oznamovatele, nicméně například i stážistům, dobrovolníkům atp. Potřeba ochrany těchto typů pracovníků je akcentována i v recitálu 40⁵² a článku 4 odst. 1 písm. c) Směrnice⁵³, který osobní působnost vztahuje rovněž na dobrovolníky a placené i neplacené stážisty.

Odst. 1 písmeno d): Vztahuje se na osoby ve smyslu § 74 a násl. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů, který uvádí, že: „*Ovládající osobou je osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou.*“. Stejnou vazbu pak obsahují i písmena e) a f).

Odst. 1 písm. e) a f): Odvetným opatřením nesmí být vystaveny ani právnické osoby zahrnuté pod odstavec 1 písm. e) a f), tedy právnická osoba, jejímž je oznamovatel společníkem nebo členem, a právnická osoba, jejíhož voleného orgánu je oznamovatel členem, jelikož i takové jednání by za určitých okolností mohlo být zásahem do práv či oprávněných zájmů oznamovatele. Pod písmeno e), tedy „*právnická osoba, jejímž je oznamovatel společníkem nebo členem*“, lze zahrnout jak obchodní společnosti ve smyslu zákona o obchodních korporacích (právnická osoba, jejímž je oznamovatel společníkem), tak i družstva a ostatní právnické osoby (právnická osoba, jejímž je oznamovatel členem). Ustanovením písmena f), tedy „*právnická osoba, jejíhož voleného orgánu je oznamovatel členem*“, míří návrh zákona na volený orgán právnické osoby ve smyslu legislativní zkratky zavedené § 152 odst. 2 občanského zákoníku. Členem voleného orgánu se tedy rozumí osoba, „*kteřá je členem orgánu právnické osoby a která je do funkce volena, jmenována či jinak povolána*“.

Odst. 1 písm. g): Ochrana se vztahuje na osoby, pro které zaměstnavatel vykonává jednu z činností uvedených v § 2 odst. 3. Odvetného opatření se totiž může dopustit kdokoli a toto odvetné opatření může směřovat i např. vůči zaměstnavateli oznamovatele.

Odst. 1 písm. h): Terčem odvetných opatření by se mohl stát rovněž svěrenský fond ve smyslu § 1448 občanského zákoníku a osoby s ním spjaté. Oznamovatel může ve vztahu k svěrenskému fondu figurovat jako jeho zakladatel, pokud svěří správci majetek k určitému účelu smlouvou nebo pořízením pro případ smrti. Dále může být oznamovatel rovněž obmyšleným svěrenského fondu, tedy osobou, které je určeno plnění ze svěrenského fondu, popř. osobou, která zvýší majetek svěrenského fondu smlouvou nebo pořízením pro případ smrti.

Odst. 2: Obdobně jako např. zákoník práce ve vztahu k předcházení diskriminaci zakládá zákon o ochraně oznamovatelů povinnost zabránit uplatnění odvetných opatření osobě, pro kterou

⁵¹ „Opatření na ochranu oznamujících osob uvedená v kapitole VI se případně vztahují i na třetí osoby spojené s oznamujícími osobami, jež by mohly být postiženy odvetnými opatřeními v pracovním kontextu, jako jsou kolegové nebo příbuzní oznamující osoby;“.

⁵² „Účinná ochrana oznamovatelů znamená chránit rovněž kategorie osob, které sice nejsou na činnostech souvisejících s prací ekonomicky závislé, nicméně mohou být za oznamování porušování postiženy odvetnými opatřeními. Odvetnými opatřeními proti dobrovolníkům a placeným nebo neplaceným stážistům by mohlo být ukončení využívání jejich služeb nebo poskytnutí negativních pracovních referencí či jiné poškození jejich dobré pověsti či kariérních vyhlídek.“

⁵³ „Tato směrnice se vztahuje na oznamující osoby pracující v soukromém nebo veřejném sektoru, které získaly informace o porušení v pracovním kontextu, alespoň v rozsahu: akcionářů a osob náležejících do správního, řídicího nebo dohledového orgánu podniku, včetně nevykonávajících členů, jakož i dobrovolníků a placených či neplacených stážistů;“.

oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost podle tohoto zákona. Zvolené řešení klade důraz na větší vymahatelnost ochrany oznamovatelů před odvetnými opatřeními v praxi tím, že vyžaduje aktivní přístup osob, pro které oznamovatelé vykonávají práci nebo jinou obdobnou činnost, ve prospěch jejich ochrany.

Porušení hmotněprávní povinnosti podle § 4 odst. 2 je přestupkem podle § 26 odst. 1 písm. a) a § 27 odst. 1. Odpovědnost je stanovena v souladu se zásadami odpovědnosti za jakýkoliv přestupek, tj. v případě fyzické osoby jde o odpovědnost za zavinění, v případě podnikající fyzické nebo právnické osoby v zásadě o odpovědnost objektivní s možností liberace za podmínek stanovených obecnou právní úpravou v přestupkovém zákoně. Ani případná liberace podnikající fyzické nebo právnické osoby však nezabavuje oznamovatele a osoby podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) práva domáhat se přiměřeného zadostiučinění po původci odvetného opatření, pokud jim tímto odvetným opatřením byla způsobena újma.

Zakotvením hmotněprávní povinnosti podle § 4 odst. 2 ve spojení s přestupkovou odpovědností podle § 26 odst. 1 písm. a) a dále ustanovení § 5 dochází k implementaci čl. 23 Směrnice⁵⁴.

Co se týče článku 23, písmeno a), tedy stanovení „účinné, přiměřené a odrazující sankce vztahující se na fyzické nebo právnické osoby, které brání nebo se snaží zabránit oznámení“, se implementuje prostřednictvím § 25 odst. 1 písm. a), § 26 odst. 1 písm. b), c), e), h), i), j), k) a § 27 odst. 2 písm. b).

Článek 23 písm. b), tedy stanovení sankcí (viz výše) osob, které „přijmou odvetná opatření proti osobám uvedeným v článku 4“, návrh zákona o ochraně oznamovatelů implementuje jednak prostřednictvím § 5, který stanoví hmotněprávní základ práva na přiměřené zadostiučinění, pokud byla oznamovateli nebo osobě podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) způsobena odvetným opatřením nemajetková újma. Toto ustanovení směrnice je dále implementováno § 26 odst. 1 písm. a) a § 27 odst. 1.

Článek 23 písm. c), tedy stanovení sankcí (viz výše) osob, které „použijí obtěžující postupy proti osobám uvedeným v článku 4“, se implementuje prostřednictvím § 25 odst. 1 písm. b), c), § 26 odst. 1 písm. g) a § 27 odst. 2 písm. b).

Článek 23 písm. d), tedy stanovení sankcí (viz výše) osob, které „poruší povinnost zachovávat důvěrnost týkající se totožnosti oznamujících osob podle článku 16“ se pak implementuje § 25 odst. 1 písm. c), § 26 odst. 1 písm. f) a § 27 odst. 2 písm. a).

Odst. 3: Oznamovatel se musí domnívat, že se jeho oznámení zakládá na pravdivých informacích. Osoba, která podala vědomě nepravdivé oznámení, se proto nebude moci domáhat (ve smyslu úpravy občanského soudního řádu) ochrany před odvetnými opatřeními ani jiných postupů podle zákona o ochraně oznamovatelů a doprovodného změnového zákona. Tento korektiv má za cíl zejména minimalizovat výskyt činění vědomě nepravdivých či šikanózních (zlovolných) oznámení. Jedná se zároveň o konkretizaci obecné právní zásady, že by nikdo neměl těžit ze svého nepoctivého jednání (viz § 6 občanského zákoníku) a zásady, že zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany (viz § 8 občanského zákoníku).

⁵⁴ „Členská stanoví účinné, přiměřené a odrazující sankce vztahující se na fyzické nebo právnické osoby, které a) brání nebo se snaží zabránit oznámení; b) přijmou odvetná opatření proti osobám uvedeným v článku 4; c) použijí obtěžující postupy proti osobám uvedeným v článku 4; d) poruší povinnost zachovávat důvěrnost týkající se totožnosti oznamujících osob podle článku 16.“

Osoba, která podá vědomě nepravdivé oznámení, může být navíc odpovědna za své jednání podle obecných právních předpisů. V rovině soukromoprávní se vůči ní osoba dotčená oznámením (například zaměstnavatel a jiné osoby v obdobném postavení) může dovolávat nároků vyplývajících zejména z práva na ochranu osobnosti, tedy především náhrady újmy nebo bezdůvodného obohacení. V rovině veřejnoprávní pak bude záviset zejména na míře závažnosti zásahu do sféry osoby dotčené oznámením. Osoba, která podá vědomě nepravdivé oznámení, tak bude moci být vystavena odpovědnosti za spáchání přestupku a v nejzávažnějších případech i trestného činu (zejména trestného činu pomluvy podle § 184 nebo křivého obvinění podle § 345 trestního zákoníku).

S ohledem na skutečnost, že se osoba podávající vědomě nepravdivé oznámení nebude moci dovolávat postupu podle zákona o ochraně oznamovatelů, nebude ani na místě, aby takové osobě byla poskytnuta ochrana např. v podobě předběžného opatření nebo přenesení důkazního břemene. Stejně tak ministerstvo bude moci taková oznámení „filtrvat“ a nepostupovat je automaticky dále příslušným orgánům, pokud na základě jemu dostupných informací usoudí, že se zakládají na vědomě nepravdivých informacích.

Podané oznámení je třeba z hlediska pravdivosti v něm obsažených informací posuzovat komplexně, čili lze připustit dílčí nepřesnosti v líčení skutkového děje nebo nepravdivé údaje v iniciálech a datech, jejichž uvedení může být způsobeno emocionálním zatížením oznamovatele a subjektivním vnímáním reality. V podstatě oznamovaného protiprávního jednání a skutkového děje se však musí jednat o oznámení pravdivé.

Vzhledem k tomu, že Směrnice ani návrh zákona o ochraně oznamovatelů dobu, po kterou se na oznamovatele vztahuje ochrana podle této právní úpravy, neurčují, není tato ochrana časově omezena.

K § 5

Ustanovení přiznává oznamovateli a osobě podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) právo na odčinění nemajetkové újmy přiměřeným zadostiučiněním v důsledku jejího způsobení odvetným opatřením. Jedná se o soukromoprávní odpovědnost původce odvetného opatření za újmu, kterou je třeba v širším smyslu třeba interpretovat jako odrazující a přiměřenou sankci v souladu s požadavky Směrnice. Obecně podle § 4 odst. 2 ponese odpovědnost za odvetné opatření, kterému byl oznamovatel vystaven, osoba, pro kterou oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, která je povinna zabránit tomu, aby oznamovatel nebo osoba podle odstavce 1 písm. a) až f) nebo h) byli vystaveni odvetnému opatření. Oznamovatel se však může domáhat náhrady nemajetkové újmy i od osoby, která odvetné opatření způsobila, resp. je jeho původcem. Na tento postup nemá vliv např. ani skutečnost, že právnická osoba, pro kterou oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, za přestupek neodpovídá, jelikož vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.

Stanovení výše přiměřeného zadostiučinění v penězích představuje obvykle velmi náročnou a subjektivně citově zabarvenou právní otázku.

S úmyslem zjednodušit soudům určování přiměřeného zadostiučinění v peněžitém plnění uvádí předkladatel možný výpočet částky naplňující povahu přiměřeného zadostiučinění, která se ve svém maximu rovná sedminásobku výše minimální mzdy:

Při stanovování maximální výše takové částky vycházel předkladatel z judikatury týkající se náhrady nemajetkové újmy tam, kde je tato známa. Jedná se o náhrady nemajetkové újmy

za zavinění smrti osoby blízké. K dané otázce existuje judikatura Nejvyššího soudu: „NS se proto jeví jako důvodné, aby se stanovení náhrady odvíjelo v základním rozpětí mezi 240 000 Kč až 500 000 Kč, a to pro skupinu citově nejbližší spjatých osob, jakými jsou rodiče, děti a manželé.“⁵⁵

Dopad na osobu stíženou nemajetkovou újmou a porovnání jednotlivých typů této újmy je samozřejmě velmi složité objektivizovat. Určitým vodítkem nicméně může být psychiatrické posouzení jednotlivých životních stresorů z pohledu jejich závažnosti tzv. Holmes-Rahe Stress Inventory.⁵⁶ Na této škále představuje úmrtí osoby blízké (manžela) nejvyšší hodnoty (100 bodů). Vezmeme-li v úvahu asi nejzávažnější formu odvetného opatření v pracovním kontextu – nedobrovolnou ztrátu zaměstnání – ta dosahuje na uvedené škále méně než poloviční hodnoty oproti úmrtí osoby blízké, a to 47 bodů. Vezmeme-li tedy v úvahu spodní hranici náhrady za újmu spojenou s úmrtím osoby blízké tak, jak ji vymezil Nejvyšší soud (240 000 Kč), je polovina této částky 120 000 Kč. Výše minimální mzdy v roce 2021 je stanovena na 15 200 Kč. Sedminásobek minimální mzdy tak činí 106 400 Kč pro rok 2021. Předkladatel má s ohledem na výše uvedené za to, že tato částka není ke způsobené újmě nepřiměřená.

Minimální mzda se jeví jako vhodná referenční hodnota s ohledem na poměrnou stabilitu její výše, kdy nehrozí, že se poměr mezi jednotlivými náhradami za způsobenou nemajetkovou újmu (v závislosti na jejich závažnosti) bude příliš měnit.

K § 6:

Ustanovení vylučuje zejména použití jakýchkoliv smluvních doložek, kterými by se mohl oznamovatel nebo jiná osoba uvedená v § 4 odst. 1 vzdát ochrany podle tohoto zákona, tedy před odvetným opatřením v širším smyslu, což reflektuje požadavky Směrnice uvedené v recitálu 91 a článku 24, který uvádí: „Členské státy zajistí, že práv a prostředků nápravy stanovených v této směrnici se nelze vzdát ani je nelze omezit žádnou dohodou, politikou, formou nebo podmínkami pracovního nebo obdobného poměru, a to ani předběžnou rozhodčí dohodou.“.

Vychází se z širšího pojetí, kdy ochrana před odvetným opatřením představuje základní nárok oznamovatele, od něhož jsou odvozena veškerá další práva, která se bezprostředně nemusejí týkat ochrany před odvetným opatřením, včetně např. práva na písemné vyrozumění příslušnou osobou nebo ministerstvem ve stanovené lhůtě apod.

K § 7

Zákon oznamovatelům nabízí několik způsobů, jak a kde oznámení o protiprávním jednání podat. Oznamovatelé se mohou v první řadě obrátit na příslušnou osobu v rámci vnitřního oznamovacího systému (viz odůvodnění následujících ustanovení), který povinně zřizuje povinný subjekt podle § 8. Oznamování prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému je preferovanou variantou⁵⁷, neboť případnou nápravu zjištěného protiprávního stavu může zajistit sám povinný subjekt a vyvarovat se tak nepříznivých následků.

Oznamovatelé však mohou, bez ohledu na to, zda nejprve využijí vnitřní oznamovací systém, podat oznámení ministerstvu (k ministerstvu více v odůvodnění § 13 a násl.) či orgánu veřejné

⁵⁵ Rozhodnutí sp. zn. 4 Tdo 1402/2015 ze dne 12. dubna 2015.

⁵⁶ Dostupné např. na: <https://www.stress.org/holmes-rahe-stress-inventory-pdf>.

⁵⁷ Článek 7 odst. 2 Směrnice: „Členské státy vybízejí k podávání oznámení spíše prostřednictvím interních kanálů pro oznamování před využíváním externích kanálů pro oznamování, pokud lze porušení účinně řešit interně a pokud se oznamující osoba domnívá, že nehrozí odvetná opatření.“.

moci příslušnému k přijímání oznámení podle jiných právních předpisů (v případě trestního oznámení jde o policejní orgán a státního zástupce, v případě oznámení přestupku jde o věcně a místně příslušný správní orgán), a to vnitrostátnímu i evropskému. V takovém případě se bude dále postupovat podle příslušných procesních předpisů upravujících činnost těchto orgánů. Ustanovení více než reflektuje úpravu Směrnice, která umožňuje poskytnout oznamovatelům protiprávních jednání širší ochranu, než požaduje Směrnice. Za oznamovatele se tak ve smyslu ochrany a zákazu odvetných opatření považuje i osoba, která oznámení podá přímo u orgánu příslušného k přijímání oznámení podle jiných právních předpisů, ačkoliv se nejedná o podání oznámení prostřednictvím vnitřního ani vnějšího oznamovacího systému (ministerstva) ve smyslu Směrnice.

Zákon dále umožňuje oznámit protiprávní jednání podle tohoto zákona uveřejněním, např. prostřednictvím sociálních sítí, v médiích apod., ovšem pouze za stanovených podmínek (k uveřejnění více v odůvodnění § 22). Oznamovatel, který oznámení uveřejní, je, za splnění podmínek uveřejnění podle § 22, chráněn ve stejném režimu jako oznamovatel, který oznámení podá prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému nebo ministerstvu.

K § 8

Odst. 1: Ustanovení vymezuje povinné subjekty, které mají povinnost zřídit vnitřní oznamovací systém.

Písm. a): První kategorií povinných subjektů k zavedení vnitřního oznamovacího systému jsou veřejní zadavatelé podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že Směrnice používá pojem „právní subjekty ve veřejném sektoru“, který český právní řád nezná, zákon pracuje s pojmem veřejných zadavatelů, který je definován v zákoně o zadávání veřejných zakázek, a zahrnuje okruh subjektů, na které povinnost uložená směrnicí, potažmo tímto zákonem, dopadá. Z první kategorie povinných subjektů zákon stanoví jednu výjimku, která reflektuje článek 8 odst. 9⁵⁸ ve spojení s článkem 25 odst. 1⁵⁹ Směrnice. Zavést vnitřní oznamovací systém nemusí obce s méně než 5 000 obyvateli (pokud se však nejedná o obec s rozšířenou působností; takové obce jsou povinny zavést vnitřní oznamovací systém bez ohledu na počet obyvatel), přičemž počet obyvatel jako hranice rozhodná pro splnění uvedené povinnosti je určován podle metodiky počítání obyvatel Českého statistického úřadu (tj. za obyvatele se považují osoby s trvale přihlášeným pobytem v dané obci bez ohledu na jejich státní občanství). Hranice počtu méně než 5 000 obyvatel obce jako výjimky z povinného zavedení vnitřního oznamovacího systému představuje v souladu s článkem 25 Směrnice úpravu příznivější pro oznamovatele (Směrnice stanoví tuto výjimku pro obce s počtem méně než 10 000 obyvatel obce), když bude moci případné protiprávní jednání oznamovat prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému širší spektrum zaměstnanců veřejné správy, což koresponduje se zvýšeným veřejným zájmem na kontrole veřejných zadavatelů a odhalování protiprávních jednání ve smyslu návrhu zákona.

Písm. b): Druhou kategorií povinných subjektů ke zřízení vnitřního oznamovacího systému jsou zaměstnavatelé, kteří v uplynulém kalendářním čtvrtletí zaměstnávali v průměru nejméně 25 zaměstnanců. Stanovená hranice představuje v souladu s článkem 25 Směrnice úpravu

⁵⁸ „Členské státy mohou od povinnosti uvedené v odstavci 1 osvobodit obce s méně než 10 000 obyvateli, nebo s méně než 50 zaměstnanci, nebo jiné subjekty uvedené v prvním pododstavci tohoto odstavce s méně než 50 zaměstnanci.“

⁵⁹ „Členské státy mohou zavést nebo zachovat ustanovení, která jsou pro práva oznamujících osob příznivější než ustanovení obsažená v této směrnici, aniž je dotčen článek 22 a čl. 23 odst. 2.“

příznivější pro oznamovatele, když bude mít za následek zvýšení počtu povinných subjektů k zavedení vnitřního oznamovacího systému, v rámci nichž budou mít potenciální oznamovatelé možnost upozornit na protiprávní jednání ve smyslu návrhu zákona. Povinnost zavést interní kanály se vztahuje na zaměstnavatele podle jejich velikosti a míry potenciálního rizika, jež jejich činnost představuje pro veřejný zájem. Za zaměstnance se kromě zaměstnanců v pracovním poměru považují jak osoby vykonávající práci na základě dohod o práci konané mimo pracovní poměr, tak i osoby s částečným úvazkem a zaměstnanci agentury práce. Hranice počtu nejméně 25 zaměstnanců je zákonem určená tak, aby ji zaměstnavatelé s hraničním počtem zaměstnanců nemohli jednoduše obcházet. To je zajištěno dvoufaktorově – jednak stanovením průměrného počtu zaměstnanců, a jednak dostatečně dlouhou rozhodnou dobou pro jeho zjišťování. U agenturních zaměstnanců bude docházet k jejich „dvojímu započítání“ tak, že tito zaměstnanci se budou mezi zaměstnance počítat jak u agentury práce, tak současně u subjektu, ke kterému budou dočasně přiděleni. Tento postup předkladatel zvolil s ohledem na úzkou vazbu zaměstnance agentury práce k oběma subjektům (zaměstnavatel i agentura práce). S ohledem na své specifické postavení je možné, že zaměstnanec agentury práce odhalí protiprávní jednání jak u agentury, tak u zaměstnavatele, ke kterému bude dočasně přidělen. Je proto žádoucí, aby oba tyto subjekty disponovali vnitřním oznamovacím systémem (za předpokladu splnění kritéria 25 zaměstnanců). V neposlední řadě tento postup zamezí snahám o obcházení zákona nadměrným využíváním agenturních zaměstnanců za účelem vyhnutí se naplnění hranice 25 zaměstnanců.

Písm. c): Třetí kategorii tvoří orgán veřejné moci vykonávající působnost v oblasti správy daně z příjmů právnických osob nebo správy odvodu za porušení rozpočtové kázně, a to bez ohledu na to, kolik osob zaměstnávají. Tato kategorie povinných subjektů představuje transpozici článku 2 odst. 1 písm. c) Směrnice⁶⁰.

Písm. d): Čtvrtou kategorií povinných subjektů ke zřízení vnitřního oznamovacího systému jsou orgány veřejné moci vykonávající působnost a osoby vykonávající činnost v (i) oblasti civilního letectví podle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, (ii) oblasti námořní dopravy podle § 12i, 12o nebo 13d zákona č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, ve znění pozdějších předpisů, nebo v (iii) odvětví ropy a zemního plynu v pobřežním moři podle zákona upravujícího bezpečnost činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři, a to bez ohledu na to, kolik osob tyto povinné subjekty zaměstnávají. Vymezení kategorií povinných subjektů transponuje článek 8 odst. 4 Směrnice, přičemž je potřeba, aby vnitřní oznamovací systém zavedly subjekty vykonávající činnosti spadající do působnosti Směrnice.

Písm. e): Další kategorii tvoří povinné subjekty, které jsou oprávněné poskytovat nebo zprostředkovávat spotřebitelský úvěr podle zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů, a to bez ohledu na to, kolik osob tyto povinné subjekty zaměstnávají.

Písm. f): Poslední kategorií povinných subjektů jsou zaměstnavatelé podnikající v oblasti finančních služeb v působnosti Směrnice, kteří zároveň nespádají do působnosti zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AML zákon“). Doprovodný změnový zákon

⁶⁰ „(...) porušení týkající se vnitřního trhu podle čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, včetně porušení unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory, jakož i porušení týkající se vnitřního trhu v souvislosti s jednáními, která porušují pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, nebo s mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která máří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob.“

totiž přináší úpravu AML zákona, která modifikuje stávající oznamovací systémy podle AML zákona a dává je do souladu s návrhem zákona za respektování specifík oznamování dle vnitrostátních a evropských předpisů upravujících potírání legalizace z výnosů trestné činnosti a financování terorismu. AML zákon tak má ve vztahu k oznámení protiprávního jednání ve vztahu k zákonu o ochraně oznamovatelů povahu speciálního zákona.

Odst. 2: V rámci druhého odstavce zákon pro povinné subjekty explicitně stanoví možnost pověřit třetí osobu vedením vnitřního oznamovacího systému (možnost outsourcovat vedení vnitřního oznamovacího systému); tato osoba může vést vnitřní oznamovací systém i pro více subjektů. Tím se však povinný subjekt nezprošťuje odpovědnosti za dodržování podmínek pro zavedení a fungování vnitřního oznamovacího systému stanovených zákonem (zejména § 9 a § 11). Toto ustanovení reflektuje článek 8 odst. 5 Směrnice, který výslovně zajištění vnitřního oznamovacího systému třetí osobou umožňuje.⁶¹ Povinné subjekty by mohli tuto možnost uvítat ve snaze zefektivnit a minimalizovat náklady na zřízení a vedení vnitřního oznamovacího systému. Jakkoliv je v rámci zásady legální licence soukromoprávním subjektům ponecháno na vůli, tj. bez nutnosti zákonného oprávnění, zda budou vést vnitřní oznamovací systém sami, či pověří třetí osobu, je toto ustanovení relevantní ve vztahu k povinným subjektům veřejného práva, na které zásada legální licence nedopadá, ba naopak platí, že co jim zákon výslovně nepovoluje, činit nesmí (zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí). Třetí osoba může být jak osoba fyzická, tak právnická. Třetí osoba, která vede vnitřní oznamovací systém, nebude přicházet do kontaktu s údaji uvedenými v oznámeních, ale pouze bude technicky zajišťovat vznik a provoz vnitřního oznamovacího systému, pokud se nebude současně jednat o osobu příslušnou. Při vedení vnitřního oznamovacího systému tak tato třetí osoba bude de facto v obdobném postavení jako povinný subjekt. Zákaz sdělování informací uvedených v oznámení a údajů o oznamovateli třetím osobám podle § 20 se tak vztáhne i k těmto třetím osobám.

Odst. 3: Třetí odstavec ustanovení dovoluje povinným subjektům podle odstavce 1 písm. b) nebo d) až f), které v uplynulém kalendářním čtvrtletí zaměstnávaly v průměru nejvíce 249 zaměstnanců, vnitřní oznamovací systém sdílet. Zaměstnavatelé mohou sdílet celý vnitřní oznamovací systém včetně samotné příslušné osoby. Tzn., jeden povinný subjekt vnitřní oznamovací systém zavede a bude ho využívat paralelně s jiným povinným subjektem, případně více povinných subjektů pověří vedením vnitřního oznamovacího systému tutéž třetí osobu podle odstavce 2 a pak společný systém sdílí. Příslušná osoba tak nemusí být v pracovněprávním či obdobném poměru k zaměstnavateli, který je povinen vnitřní oznamovací systém zřídit. Vnitřní oznamovací systém mohou povinné subjekty sdílet i v rámci dobrovolného svazku obcí, přičemž titul k této aktivitě vyplývá z existujících právních předpisů. Zřízení vnitřního oznamovacího systému bude pro obce výkonem jejich samostatné působnosti dle § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, přičemž platí, že obce mohou dle § 46 uvedeného zákona v rámci výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat, mj. se sdružovat do dobrovolných svazků obcí podle § 49 a násl. uvedeného zákona. V úpravě tohoto odstavce se předkladatel u spodní hranice počtu zaměstnanců odchýlil od ustanovení článku 8 odst. 6 Směrnice, podle kterého by povinné subjekty zaměstnávající méně než 50 a více než 249 zaměstnanců neměly vnitřní oznamovací systém sdílet. Předkladatel má za to,

⁶¹ „Kanály pro oznamování mohou být provozovány interně osobou či odborem určenými k tomuto účelu, nebo zajišťovány externě třetí stranou. Na pověřené třetí strany, které pro právní subjekt v soukromém sektoru provozují kanál pro oznamování, se rovněž vztahují záruky a požadavky uvedené v čl. 9 odst. 1.“

že možnost sdílení vnitřních oznamovacích systémů u malých povinných subjektů nebo povinných subjektů s malým počtem zaměstnanců povede k příznivějším důsledkům pro oznamovatele tím, že sdílené vnitřní oznamovací systémy budou profesionálnější včetně eliminace rizik plynoucích z ohrožení důvěrnosti oznamovaných informací a identity oznamovatele. S tím spojené snížení nákladů na zřízení vnitřního oznamovacího systému, které s sebou možnost sdílení zdrojů zákonitě přinese, bude mít důsledek v rychlejším a rozsáhlejším zavedení návrhu zákona do praxe, což bude mít pozitivní dopad zejména na oznamovatele. Předkladatel proto považuje uvedené odchýlení se od Směrnice ve prospěch oznamovatelů za důvodné s ohledem na ustanovení článku 25 odst. 1 Směrnice.⁶²

Zatímco subjekty ze sféry veřejnoprávní, resp. služební úřady podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., již podobné vnitřní oznamovací systémy převážně zřízené mají, tedy budou moci adaptovat stávající systém (citované nařízení vlády bude zrušeno a nahrazeno služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu), pro některé soukromoprávní subjekty půjde o nutnost nastavit systém zcela nově. Subjekty, které do výše uvedeného výčtu nespádají, mohou vnitřní oznamovací systém zavést dobrovolně.

K § 9

Pro povinný subjekt a osobu, která byla pověřena vedením vnitřního oznamovacího systému, vyplývají z předmětného ustanovení povinnosti včetně určení příslušné osoby. Určení počtu příslušných osob je ponecháno na uvážení povinného subjektu, respektive osoby pověřené vedením vnitřního oznamovacího systému (obdobně i dále v textu). Povinný subjekt odpovídá za řádné fungování vnitřního oznamovacího systému, do čehož spadá i např. dodržování návrhem zákona stanovených lhůt. Pokud tedy bude jediná příslušná osoba na dovolené nebo v dočasné pracovní neschopnosti, může se stát, že vnitřní oznamovací systém nebude fungovat řádně, což půjde k tíži povinného subjektu. Výběr vhodné osoby nebo např. všech zaměstnanců jednoho útvaru, kteří mohou být určeni jako příslušné osoby, bude záviset vždy na rozhodnutí a struktuře povinného subjektu, přičemž povinný subjekt může určit jakoukoliv osobu, která splňuje předepsané podmínky (viz dále) bez ohledu na formu právního vztahu, v rámci nějž u povinného subjektu působí. Vztah mezi povinným subjektem a příslušnou osobou tedy bude definován nejčastěji smluvně (půjde-li o vztah zaměstnance a zaměstnavatele či vztah poskytovatele služeb a osoby, které jsou služby poskytovány) nebo individuálním správním aktem (pokud půjde o státního zaměstnance ve služebním poměru).

Základem vnitřního oznamovacího systému je příslušná osoba nebo příslušné osoby, které primárně přijímají a zkoumají důvodnost oznámení a případně navrhnou povinnému subjektu opatření k nápravě zjištěného protiprávního stavu. Povinný subjekt ani nikdo jiný nesmí zasahovat do výkonu činnosti příslušné osoby a nesmí ohrožovat ani její nestrannost. Pokud povinný subjekt nesplní své povinnosti podle tohoto ustanovení, je stanovena odpovědnost za přešůpek podle § 26 odst. 1 písm. h).

Písm. a): Povinný subjekt je povinen zajistit veřejnou přístupnost informací o způsobech oznamování prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému a ministerstva a dále označení příslušné osoby včetně její e-mailové nebo jiné adresy pro doručování oznámení a telefonního čísla. Účelem je zřídit fungující vnitřní oznamovací systém, ke kterému budou mít potenciální oznamovatelé důvěru a o jehož fungování budou mít povědomí. Informace o fungování

⁶² Členské státy mohou zavést nebo zachovat ustanovení, která jsou pro práva oznamujících osob příznivější než ustanovení obsažená v této směrnici, aniž je dotčen článek 22 a čl. 23 odst. 2.

oznamovacích systémů musí být povinným subjektem zpřístupněny způsobem umožňující dálkový přístup, ideálně například na jeho internetových stránkách. Pokud povinný subjekt nesplní své povinnosti podle tohoto ustanovení, je stanovena odpovědnost za přestupek podle § 26 odst. 1 písm. c).

Písm. b): Příslušná osoba musí být povinným subjektem poučena o právech a povinnostech, které pro ni z tohoto zákona vyplývají; to znamená, že povinný subjekt zajistí, aby byly příslušné osobě zřejmé její práva a povinnosti, případně dále vyjasní rozsah jejich kompetencí návazně na otázky, které může sama příslušná osoba vznést nebo které mohou vyvstat v souvislosti se zaváděním vnitřního oznamovacího systému. Pro účely kontroly se zavádí požadavek písemného záznamu o poučení příslušné osoby. Pokud by povinný subjekt příslušnou osobu nepoučil nebo nezajistil její poučení, může mu při kontrole být uloženo opatření k nápravě. Pokud povinný subjekt toto opatření následně v určené lhůtě nesplní, bude odpovědný za přestupek podle § 26 odst. 1 písm. k).

Písm. c): Povinný subjekt je dále povinen zajistit příslušné osobě materiální podmínky k výkonu její činnosti. Tím je myšlena povinnost zajistit potřebné zázemí, respektive odpovídající prostor s kancelářským a IT vybavením, komunikačními technologiemi a dalším vybavením či nástroji, které příslušná osoba může k práci (pro příjem a následné zkoumání podaných oznámení) potřebovat, a které jsou podmínkou pro řádný výkon činnosti příslušné osoby podle návrhu zákona. Pokud povinný subjekt nezajistí příslušné osobě uvedené podmínky, je podle tohoto ustanovení stanovena odpovědnost za přestupek podle § 26 odst. 1 písm. d).

Písm. d): Toto ustanovení má za cíl umožnit podání oznámení různými způsoby a usnadnit tak oznamovateli oznamování. Je na vůli oznamovatele, jakým způsobem v rámci vnitřního oznamovacího systému podá. Oznamovatel může prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému podat oznámení písemně i ústně a osobně. Pokud povinný subjekt nesplní povinnosti podle tohoto ustanovení, je stanovena odpovědnost za přestupek podle § 26 odst. 1 písm. e).

Písm. e): Předmětné ustanovení naplňuje požadavek Směrnice na zavedení a provozování vnitřního oznamovacího systému bezpečným způsobem, jenž zajišťuje ochranu utajení totožnosti oznamující osoby a veškerých třetích osob zmíněných v oznámení a zabraňuje přístupu neoprávněných pracovníků. Proto je stanovena jako jediná oprávněná osoba k seznámení se s oznámením právě příslušná osoba; navíc je stanovena povinnost dodržet předepsaný postup zákazu poskytnout údaje podle § 20. Pokud povinný subjekt nesplní povinnosti podle tohoto ustanovení, je stanovena odpovědnost za přestupek podle § 26 odst. 1 písm. f).

Písm. f) až h): Ustanovení písm. f) až h) stanoví proces prošetření, tzv. interní investigace, jejímž předmětem je řádné posouzení důvodnosti podaného oznámení, vyrozumění oznamovatele o výsledcích takového posouzení a v případě odůvodněnosti oznámení povinnost přijetí vhodných opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu. Tento proces je podrobněji rozveden v odůvodnění § 11 a 12 (činnost příslušné osoby a postup příslušné osoby po podání oznámení). Pokud povinný subjekt nesplní povinnosti podle těchto ustanovení, je stanovena odpovědnost za přestupek podle § 26 odst. 1 písm. g), i) a j).

K § 10

Odst. 1: Jako podmínky výkonu činnosti příslušné osoby zákon předepisuje bezúhonnost (ve smyslu odstavce 2), zletilost a plnou svéprávnost. Povinný subjekt by nicméně, s ohledem

na výše uvedenou povinnost zajistit fungování vnitřního oznamovacího systému, měl zkoumat i odborné a morální předpoklady příslušné osoby k plnění povinností dle návrhu zákona. Osoba, která se projeví jako nedůvěryhodná či plnění povinností neschopná, je nezpůsobilá k výkonu činností příslušné osoby.

Odst. 2-5: Ve druhém až pátém odstavci je upravena podmínka bezúhonnosti, způsob jejího prokázání, ověření a osvědčení. Jedná se o netranspoziční ustanovení, jejichž cílem je zajistit důvěryhodnost příslušné osoby, potažmo celého vnitřního oznamovacího systému tak, aby byl zcela naplněn smysl a účel zákona, resp. Směrnice. Podmínku bezúhonnosti nesplňuje osoba: která byla odsouzena pro jakýkoliv úmyslný trestný čin nebo pro nedbalostní trestný čin spáchaný v souvislosti s výkonem jejího zaměstnání, služebního poměru, samostatné výdělečné činnosti, dobrovolnické činnosti, práv spojených s členstvím v právnické osobě atd., nebo která byla v posledních 5 letech pravomocně uznána vinnou z přestupku podle § 25 odst. 1 písm. a) nebo b) tohoto zákona. Inspirací pro stanovení postupu prokazování podmínek bezúhonnosti a v souladu se zásadou zachování koherence právního řádu posloužila díkce příslušného ustanovení v zákoně o státní službě.

Odst. 6: Příslušná osoba, která přestala splňovat podmínky bezúhonnosti podle odstavce 2, je povinna tuto skutečnost oznámit povinnému subjektu, nebo osobě, která vede pro povinný subjekt vnitřní oznamovací systém, do 10 dnů ode dne, kdy k tomu došlo.

Odst. 7: V případě, kdy příslušná osoba přestala splňovat podmínky na ní kladené v odstavci 1, je povinnému subjektu uložena povinnost určit bez zbytečného odkladu jinou příslušnou osobu splňující požadavky zákona. V případě, že tak povinný subjekt neučiní, dopustí se přestupku podle § 26 odst. 1 písm. b).

K § 11

Odst. 1: V písmenech a) až e) jsou stanoveny základní povinnosti příslušné osoby. Příslušná osoba postupuje při své činnosti podle tohoto zákona. Povinné subjekty příslušné osobě musí vytvořit podmínky pro zajištění řádného výkonu její činnosti. Vhodným způsobem pro vytvoření právního rámce fungování příslušné osoby v prostředí povinného subjektu podle tohoto zákona je vydání vnitřního předpisu, kterým se stanoví zejména rozsah oprávnění příslušné osoby a povinnost součinnosti dotčených zaměstnanců a osob v působnosti povinného subjektu, a to za účelem provádění vnitřní investigace a následného navrhování vhodných opatření. K vydávání vnitřních předpisů coby vhodnému způsobu zajištění řádného fungování příslušné osoby bude v rámci své činnosti metodicky nabádat povinné subjekty ministerstvo.

Odst. 1 písm. a): Mezi stěžejní povinnosti příslušné osoby patří povinnost přijímat a posuzovat důvodnost přijatých oznámení. Oznámení lze podat ústně, písemně či na požádání osobně. Oznámení lze učinit rovněž anonymně.

V případě ústního oznámení (tj. osobní nebo telefonický rozhovor) bude mít příslušná osoba povinnost pořídit zvukovou nahrávku oznámení nebo jeho přepis. Odmítne-li oznamovatel pořízení nahrávky, nesmí ji příslušná osoba pořídit. V takovém případě se o podaném oznámení pouze sepíše písemný záznam, který by co do obsahu měl odpovídat náležitostem protokolu podle § 18 odst. 2 správního řádu. Stejný postup se uplatní rovněž, pokud není z technického důvodu možné pořídit zvukovou nahrávku oznámení, a nelze proto zachytit jeho přepis. V případě pořízení přepisu oznámení i v případě sepsání záznamu o oznámení se oznamovateli umožní, aby se k těmto vyjádřil. Jeho vyjádření se k přepisu či záznamu přiloží.

Příslušná osoba dále oznámení podle § 21 odst. 1 zaeviduje, a to v rozsahu: a) data přijetí oznámení, b) jména (jmen), příjmení, data narození a kontaktní adresy oznamovatele, jsou-li tyto údaje známy, c) obsahu oznámení a identifikace osoby, proti které oznámení směřovalo, je-li její totožnost známa, a d) data ukončení posouzení (důvodnosti) oznámení a jeho výsledku. Příslušná osoba má nakonec povinnost oznámení podle § 21 odst. 2 uchovat po dobu 5 let od jeho přijetí. Všechna oznámení (ať již byla podána jakýmkoliv způsobem), musí být uchovávána v chráněném prostředí s omezeným přístupem (např. v trezoru).

Odst. 1 písm. b): Příslušná osoba má v návaznosti na pozitivní vyhodnocení důvodnosti oznámení povinnost povinnému subjektu navrhnout opatření k nápravě nebo předejití zjištěného protiprávního stavu. Realizace příslušnou osobou navržených opatření bude na úvaze povinného subjektu. Přijetím nezbytných opatření přitom nesmí být zmařen nebo ohrožen účel trestního řízení, řízení o přestupku nebo jiného řízení o jednání, které má znaky přestupku a dále nesmí být ohrožena ochrana totožnosti oznamovatele a dalších osob uvedených v § 4 odst. 1. Povinný subjekt by při přijímání nezbytných opatření měl vždy postupovat tak, že posoudí závažnost zjištěného protiprávního jednání ve vztahu ke vzniklé nebo hrozící škodě, případně jiným důsledkům, a přijme takové opatření, které odpovídá jejich míře a závažnosti. Může se tedy jednat zejména o podání trestního oznámení nebo o oznámení o protiprávním jednání příslušným orgánům, odstranění závadného stavu (např. odstranění způsobené škody, zrušení nebo změnu závadné vnitřní směrnice) nebo uvedení do předešlého stavu.

Odst. 1 písm. c): Příslušná osoba má podle uvedeného písmena povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděla při výkonu pracovní činnosti podle tohoto zákona, a to i po ukončení výkonu této činnosti, a to včetně totožnosti oznamovatele, dalších osob uvedených v § 4 odst. 1 zákona a osob uvedených v oznámení. Povinnost zachovávat mlčenlivost je zásadní ve vztahu k naplnění účelu právní úpravy ochrany oznamovatelů. Oznamování a šetření protiprávních jednání musí probíhat za zvýšené ochrany všech uvedených informací, přičemž povinnost mlčenlivosti a utajení totožnosti má význam zejména s ohledem na riziko postihu oznamovatele ze strany povinného subjektu a dalších osob v případě jeho odhalení. Dodržování těchto povinností je rovněž zásadní pro to, aby oznamovatelé neměli strach protiprávní jednání prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému podávat a aby stanoveným postupům důvěřovali.

Odst. 1 písm. d): Povinný subjekt ani nikdo jiný nesmí zasahovat do výkonu činnosti příslušné osoby a nesmí ohrožovat ani její nestrannost. Příslušná osoba by vždy měla přistupovat ke všem oznámením se stejnou měrou profesionality a bez ohledu na osobu oznamovatele, příslušnou osobu a na oznamované protiprávní jednání či jiné okolnosti.

Odst. 1 písm. e): Ustanovením nejsou omezeny standardní pokyny ze strany povinného subjektu směřující k plnění pracovních či služebních povinností, pokud nezasahují do řádného výkonu činnosti příslušné osoby podle tohoto zákona.

Odst. 2: Za výkon činnosti příslušné osoby nesmí povinný subjekt příslušnou osobu znevýhodňovat ani jinak postihovat. Příslušná osoba při zkoumání důvodnosti oznámení postupuje nezávisle, pečlivě a dbá na dodržování pravidel vyplývajících ze zákona upravujícího ochranu oznamovatelů. Postihem se obecně rozumí negativní zásah do právní sféry příslušné osoby. Příkladem postihu příslušné osoby může být nepřiznání nenárokové složky mzdy, zbavení vedoucí pozice, neschválení dovolené apod. Pokud povinný subjekt postihne příslušnou osobu za řádný výkon její činnosti, je stanovena odpovědnost za přestupek podle § 26 odst. 1 písm. h).

K § 12

Odst. 1: Ustanovení stanoví způsoby, kterými může oznamovatel podat oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému. Využitím vnitřního oznamovacího systému není oznamovatel zproštěn povinnosti oznámit podezření ze spáchání trestných činů taxativně uvedených v § 368 trestního zákoníku. Této povinnosti není zproštěna ani příslušná osoba. Více k problematice možného dvojího oznamování trestných činů u OČTŘ viz k § 17 odst. 3.

Odst. 2 a 3: Ustanovení odstavce 2 a 3 stanoví lhůty, ve kterých je příslušná osoba povinna informovat oznamovatele o přijetí oznámení, posoudit důvodnost oznámení a vyrozumět oznamovatele o výsledku, přičemž nesmí být vázána pokyny povinného subjektu. Příslušná osoba je každopádně povinna písemně vyrozumět oznamovatele o přijetí oznámení do 7 dnů od přijetí oznámení a do 30 dnů ode dne přijetí posoudit jeho důvodnost; v těchto 30 dnech je současně povinna písemně vyrozumět oznamovatele o výsledcích posouzení důvodnosti jeho oznámení. Příslušná osoba může v případech skutkově nebo právně složitých tuto lhůtu nejvýše dvakrát prodloužit, vždy na dobu nejdéle 30 dnů. Taková možnost by měla být využívána jen ve specifických případech, které budou vyžadovat delší posouzení. Nejedná se proto o možnost automaticky 30denní lhůtu pro posouzení a vyjádření prodloužit, ale je vázána na podmínku skutkově nebo právně složitých případů; příkladem mohou být oznámení protiprávních jednání zahrnující větší množství osob, dotýkající se více oblastí chráněných zákonem, případně takové případy, které mohou obsahovat rozsáhlé důkazní materiály. O prodloužení lhůty a důvodech pro její prodloužení je příslušná osoba povinna oznamovatele písemně informovat před jejím uplynutím.

Ustanovení odstavce 3 reflektuje úpravu Směrnice, která umožňuje poskytnout oznamovatelům protiprávních jednání příznivější podmínky ochrany, než požaduje Směrnice Stanovená lhůta je v rámci právního řádu pro obdobné úkony standardní a představuje vyvážené řešení pro obě strany – jak pro příslušnou osobu, která by měla mít dostatek času na vyřízení věci, tak pro oznamovatele, který bude v dostatečné době informován o výsledku.

Odst. 4: Ustanovení upravuje postup příslušné osoby v případě, že se nejedná o oznámení podle tohoto zákona, o čemž oznamovatele bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí. Pokud není oznamovatel s postupem příslušné osoby spokojen, může se buď obrátit přímo na příslušný orgán (je-li takový) nebo na ministerstvo.

Odst. 5: V případě, že bude oznámení vyhodnoceno jako důvodné, je příslušná osoba povinna povinnému subjektu navrhnout opatření k předejití nebo nápravě zjištěného protiprávního stavu. Realizace příslušnou osobou navržených opatření bude na úvaze povinného subjektu. Ten je o fakultativně přijatých opatřeních povinen neprodleně informovat příslušnou osobu, která o nich bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí oznamovatele. Při tomto postupu dbá příslušná osoba důsledné ochrany totožnosti oznamovatele. Přijetím nezbytných opatření nesmí být zmařen nebo ohrožen účel trestního řízení, řízení o přestupku nebo jiného řízení o jednání, které má znaky přestupku. Povinný subjekt by při přijímání nezbytných opatření měl vždy postupovat tak, že posoudí závažnost zjištěného protiprávního jednání ve vztahu ke vzniklé nebo hrozící škodě, případně jiným následkům, a přijme takové opatření, které odpovídá jeho míře a závažnosti. Opatřeními k předejití nebo nápravě zjištěného protiprávního stavu se mohou rozumět jakékoli úkony povinného subjektu, kterými odstraní nežádoucí protiprávní stav. Může se jednat o podání trestního oznámení nebo o oznámení o protiprávním jednání příslušným orgánům, odstranění závadného stavu (např. odstranění způsobené škody, zrušení nebo změnu závadné vnitřní směrnice) nebo uvedení do předešlého stavu. V každém případě

by však nezbytná opatření měla zamezit dalšímu negativnímu jednání tak, aby nebyly ohrožovány či porušovány zájmy chráněné zákonem.

Odst. 6: Pokud příslušná osoba při vyhodnocení důvodnosti oznámení shledá, že oznámení není důvodné nebo se zakládá na nepravdivých informacích, bez zbytečného odkladu o tom písemně vyrozumí oznamovatele, kterého zároveň poučí o možnosti oznámení podat příslušnému orgánu veřejné moci.

K § 13

K výkonu činnosti podle tohoto zákona budou určeni pověřeni zaměstnanci ministerstva. Tímto postupem bude rovněž zjednodušeno sdílení zkušeností resortu spravedlnosti v relevantních oblastech (justice, státní zastupitelství, střet zájmů), jak je uvedeno v obecné části důvodové zprávy. Na činnost pověřených zaměstnanců se subsidiárně uplatní postup podle správního řádu, neboť v souladu s § 1 odst. 1 správního řádu budou vykonávat působnost v oblasti veřejné správy⁶³.

Ministerstvo musí zajistit, aby pouze pověřeni zaměstnanci přicházeli do styku s údaji obsaženými v oznámeních. Pověřeni zaměstnanci budou státními zaměstnanci ve služebním poměru. Na pověřeného zaměstnance tak budou kladeny požadavky bezúhonnosti [§ 25 odst. 1 písm. d)] a další požadavky stanovené zákonem o státní službě včetně povinnosti mlčenlivosti, nestranného výkonu služby, řádného plnění služebních úkolů a povinností státního zaměstnance, vyvarování se střetu zájmů, dodržování pravidel etiky státního zaměstnance atd. (§ 77). Pravidla etiky státních zaměstnanců stanoví služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, kterým se stanoví pravidla etiky. Součástí pravidel etiky státního zaměstnance je mimo jiné požadavek na výkon služby na vysoké odborné úrovni a jednání státního zaměstnance, které je profesionální, nestranné a nezávislé, objektivní, čestné, bez nepřiměřeného projevu emocí a bez sledování osobního prospěchu (čl. 5).

S ohledem na to, jaké povinnosti návrh zákona pověřeným zaměstnancům ukládá, je žádoucí, aby se jednalo o osoby s vysokoškolským vzděláním. Obecná část důvodové zprávy počítá se zařazením pověřených zaměstnanců do 13. a 14. platové třídy. V obou těchto platových třídách je kvalifikačním předpokladem vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu (§ 2 odst. 1 nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů).

K § 14

Vymezení působnosti ministerstva vyplývá především z požadavků Směrnice, přičemž nejvýznamnější agendou je přijímání oznámení, jejich posuzování a poskytování metodické, poradenské a školicí odborné podpory. Působnost ministerstva na úseku ochrany oznamovatelů

⁶³ „Správní řád se vztahuje nejen na rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech, ale na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci. Podle judikatury Ústavního soudu se veřejnou mocí rozumí taková moc, která „autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně“, přičemž „subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu“ [srov. ÚS II. ÚS 75/93 (USu, sv. 2, u. č. 3)].

Postupem, na který se vztahuje správní řád, je míněno nejen správní řízení, ale rovněž další činnosti v oblasti veřejné správy, kam patří například provádění ověřování, vydávání posudků, vyjádření a stanovisek nebo též např. vedení různých evidencí a rejstříků, včetně vydávání opisů, výpisů a potvrzení z nich.“ (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1047).

vykonávají pověření zaměstnanci. Ministerstvo je prostřednictvím svých zaměstnanců povinno zajistit důslednou ochranu údajů uvedených v oznámeních, stejně jako ochranu osobních údajů oznamovatelů. Prostřednictvím své působnosti v oblasti metodické a odborné bude ministerstvo usilovat například o zjednodušení zavádění vnitřních oznamovacích systémů u zaměstnavatelů a zejména poskytovat oznamovatelům poradenství ve všech fázích před a po podání oznámení. Oznamovatelé budou ministerstvem poučeni i o procesních nástrojích, které jsou jim přístupné zejména k ochraně před odvetnými opatřeními. I nemajetní oznamovatelé se tak dostanou k informaci o možnostech osvobození od soudních poplatků, osvobození od povinnosti skládat jistotu při podání návrhu na vydání předběžného opatření či nároku na bezplatné právní poradenství dle příslušných procesních předpisů. Úkolem ministerstva bude nad rámec působnosti uvedené v § 14 i osvěta v oblasti ochrany oznamovatelů a snaha o zlepšení veřejného mínění ve vztahu k oznamovatelům. S tím souvisí i povinnost předkládat výroční zprávu, kterou podle ustanovení § 15 písm. i) uveřejňuje ministerstvo na svých internetových stránkách. Vedle údajů o hospodaření budou součástí výroční zprávy rovněž informace o činnosti v oblasti ochrany oznamovatelů a statistiky týkající se whistleblowingu. Významnou náplní práce pověřených zaměstnanců bude rovněž poskytování školení pro zaměstnance Státního úřadu inspekce práce, oblastních inspektorátů práce a příslušných osob. S ohledem na novou úpravu ochrany oznamovatelů lze zejména v počátcích účinnosti zákona počítat s rozsáhlou potřebou takovýchto školení.

Možnost podat oznámení prostřednictvím ministerstva může zvýšit četnost oznamování ze strany oznamovatelů protiprávních jednání, kteří se z různých důvodů vyhýbají možnosti je podat přímo do rukou orgánů činných v trestním řízení nebo jiných příslušných orgánů. Jedním z důvodů může být to, že se potenciální oznamovatelé obávají negativní reakce v případě, že by jimi zjištěné jednání nebylo tak závažné, jak se domnívají. I dnes přetrvává negativní postoj k osobám, které oznámení o protiprávním jednání podaly. Pokud si tak potenciální oznamovatel není jistý, zda jím zjištěné skutečnosti představují protiprávní jednání ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů, ministerstvo mu může pomoci poskytnutím odborného poradenství. Ministerstvo v takovém případě posoudí oznámení a následně je postoupí příslušnému orgánu samo (více v odůvodnění § 17). Ministerstvo tak, s ohledem mimo jiné na svou osvětovou a poradenskou činnost, bude usilovat o přívětivější prostředí pro oznamovatele, snímání určitého stigma ve vztahu k podání oznámení a zvýšení důvěry v jeho smysluplnost, čímž může na potenciální oznamovatele působit motivačně. Potřeba této role je akcentována i v recitálu 63 Směrnice⁶⁴.

K § 15

Ustanovení upravuje demonstrativní výčet informací, které bude ministerstvo povinně uveřejňovat na svých internetových stránkách. Podoba ustanovení vyplývá z velké části z požadavků článku 13 Směrnice, který obsahuje minimální standard v podobě povinně uveřejňovaných informací (např. o postupech vztahujících se k oznámení či prostředcích nápravy a ochranných postupech proti odvetným opatřením). Všechny uveřejňované údaje by měly být co nejsrozumitelnější a poskytovat komplexní informace pro oznamovatele, zaměstnavatele i širokou veřejnost týkající se specifických postupů dle tohoto zákona

⁶⁴ „Nedostatečná důvěra v účinnost oznamování je jedním z hlavních faktorů, které potenciální oznamovatele odrazují. Proto je třeba uložit příslušným orgánům jednoznačnou povinnost zavést vhodné externí kanály pro oznamování, přijímat s řádnou péčí následná opatření v návaznosti na obdržená oznámení a poskytovat v přiměřené lhůtě oznamujícím osobám zpětnou vazbu.“

či problematiky oznamovatelů jako takové. Informace směřující k oznamovatelům by měly potenciální oznamovatele motivovat se na ministerstvo s důvěrou obrátit i v případě, že si nejsou jisti, že jimi zjištěné skutečnosti lze posoudit jako protiprávní jednání. Ministerstvo rovněž uveřejní informace týkající se jednotlivých systémů, prostřednictvím kterých je možné oznámení podat, včetně informací týkajících se oznamovací povinnosti ve smyslu § 368 trestního zákoníku. Ministerstvo bude na svých internetových stránkách uveřejňovat rovněž výroční zprávu o své činnosti, jejíž součástí budou informace reflektující články 14 a 27 Směrnice. Ministerstvo tedy ve výroční zprávě musí zhodnotit své postupy pro přijímání oznámení a následných opatření a dále vést údaje o počtu oznámení, které obdrželo, počtu šetření a řízení zahájených v důsledku těchto oznámení a jejich výsledek a, je-li zjištěna, odhadovanou škodu, a částky získané zpět na základě šetření a řízení týkajících se oznámených případů protiprávního jednání. V neposlední řadě povede ministerstvo na svých internetových stránkách úplný a aktuální výčet právních předpisů upravujících oblasti uvedené v § 2 odst. 2. Výčet právních předpisů bude sloužit oznamovatelům k tomu, aby v případě zjištění protiprávního jednání, které není trestným činem ani přestupkem, jednoduše rozpoznali, zda mohou podat oznámení podle návrhu zákona. Ministerstvo bude seznam udržovat aktuální.

K § 16

Odst. 1: Specifické informace týkající se jednotlivých způsobů oznámení budou uveřejněny na internetových stránkách ministerstva (k detailům zaznamenávání oznámení podaného ústně podrobněji v odůvodnění k § 19). Ministerstvo je povinno zajistit kanály pro přijímání ústních (telefonicky či osobně) a písemných (jak v listinné, tak elektronické podobě) oznámení a zabezpečit, aby s oznámeními přicházeli do styku pouze pověřeni zaměstnanci. Tento postup představuje nástroj k zajištění co možná nejefektivnější ochrany totožnosti oznamovatele a údajů uvedených v oznámení. Oznámení je možné učinit i anonymně, a to rovněž ústně nebo písemně. Povinnost pověřeného zaměstnance přijímat oznámení také osobně je stanovena v článku 12 odst. 2 Směrnice.

Odst. 2: Pro stanovení okamžiku přijetí oznámení se použijí obecně platná pravidla pro přijímání podnětů k zahájení řízení dle § 42 správního řádu. Ustanovení odstavce 2 stanoví lhůtu 7 dnů, ve které je pověřený zaměstnanec povinen písemně vyrozumět oznamovatele o přijetí oznámení. Odstavec 2 stanoví z tohoto postupu rovněž výjimky pro případ, že oznamovatel výslovně požádal o to, aby vyrozuměn nebyl, nebo by tím došlo k prozrazení jeho totožnosti.

K § 17

Souhrnně k ustanovení: Ministerstvo bude posuzovat podané oznámení, přičemž bude fungovat jako filtr a spojka mezi oznamovatelem a příslušným orgánem podle zvláštního právního předpisu. Pokud dospěje k závěru, že je dáno podezření, že informace uvedené v oznámení naplňují znaky protiprávního jednání, neprodleně informuje orgán veřejné moci věcně příslušný k přijímání oznámení o protiprávním jednání podle jiného právního předpisu o podezření na protiprávní jednání. O této skutečnosti ministerstvo písemně vyrozumí oznamovatele.

V případě, že se nejedná o oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů, je ministerstvo povinno o této skutečnosti oznamovatele bez zbytečného odkladu písemně vyrozumět. Pokud oznamované jednání nenaplnuje znaky protiprávního jednání, nebo ministerstvo dospěje k závěru, že se oznámení zakládá na nepravdivých informacích, bez zbytečného odkladu o této

skutečnosti písemně vyrozumí oznamovatele a poučí ho o dalším možném postupu (např. pokud oznamovatel na opodstatněnosti oznámení trvá, má možnost obrátit se přímo na příslušné orgány veřejné moci).

Ministerstvo při posuzování oznámení vychází z informací uvedených v oznámení a z informací veřejně dostupných. Je-li to potřebné, může ministerstvo požádat oznamovatele, aby upřesnil informace uvedené v oznámení, a to za předpokladu, že je mu známa adresa (elektronická či poštovní) oznamovatele pro doručování. Při posuzování oznámení postupuje ministerstvo subsidiárně podle správního řádu.

Konkrétně:

Odst. 1: Posouzení oznámení ze strany ministerstva spočívá ve zhodnocení toho, zda se jedná o oznámení podle tohoto zákona, a tedy zda osoba, která oznámení podala, je skutečně oznamovatelem a požívá ochrany. Pokud se jedná o oznámení dle tohoto zákona, posoudí ministerstvo, zda je předmětem oznámení jednání, kterým je příslušný se zabývat některý správní, policejní nebo jiný orgán veřejné moci. Pokud dospěje k závěru, že ano, postupuje podle § 17 odst. 3 písm. a) tak, že postoupí oznámení příslušnému orgánu. Konečné rozhodnutí o tom, zda bylo spácháno protiprávní jednání, však závisí pouze na rozhodnutí příslušného orgánu. Ministerstvo je povinno písemně vyrozumět oznamovatele o výsledcích posouzení ve lhůtě 30 dnů, přičemž taková lhůta je pro vyjádření orgánu veřejné moci v rámci právního řádu standardní a představuje vyvážené řešení pro obě strany – jak pro orgán veřejné moci, který by měl mít dostatek času na vyřízení věci, tak pro oznamovatele, který bude v dostatečné době vyrozuměn o výsledku. Nicméně i při tomto postupu musí ministerstvo dbát požadavků oznamovatele a ochrany jeho totožnosti. O výsledcích posouzení proto ministerstvo oznamovatele neinformuje, pokud ho oznamovatel výslovně požádal, aby ho o přijetí oznámení nevyrozumovalo, nebo je zřejmé, že vyrozuměním o přijatém oznámení by došlo k prozrazení totožnosti oznamovatele (§ 16 odst. 2).

Odst. 2: Ustanovení reflektuje úpravu Směrnice, která umožňuje nezabývat se opakovanými oznámeními, která nepřinášejí nové informace.⁶⁵ Takovými oznámeními se v zájmu hospodárnosti ministerstvo nebude muset zabývat. Možnost nezabývat se některými oznámeními není na rozdíl od ministerstva přiznána příslušné osobě, která je povinna se zabývat všemi oznámeními, které obdrží. Tato skutečnost je jedním z nástrojů, kterými předkladatel v souladu s článkem 7 odst. 2 Směrnice snaží pobízet oznamovatele k činění oznámení spíše prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému.

Odst. 3 písm. a): Ustanovení upravuje postup ministerstva v případě, když postoupí oznámení příslušnému orgánu, neboť je zde podezření ze spáchání protiprávního jednání. K postoupení ministerstvo nepřistoupí, pokud z okolností, které jsou mu známy, plyne, že se oznámení zakládá na nepravdivých informacích. O postupu v těchto případech bude ministerstvo poskytovat srozumitelnou informaci na svých internetových stránkách. Předkladatel pro úplnost uvádí, že ve vztahu k podezření ze spáchání trestného činu má ministerstvo tuto povinnost již za stávající úpravy, a to v souladu s § 8 odst. 1 trestního řádu. Příslušným orgánem může být např. OČTŘ v případě trestných činů, orgán příslušný k projednání přestupků

⁶⁵ Článek 11 odst. 4 Směrnice: „Členské státy mohou stanovit, že se příslušné orgány mohou rozhodnout ukončit řízení týkající se opakujících se oznámení, která neobsahují žádné smysluplné nové informace o porušení oproti dřívějšímu oznámení, v souvislosti s nímž již bylo příslušné řízení ukončeno, pokud nové právní či skutkové okolnosti neodůvodňují jiná následná opatření. V takovém případě příslušné orgány sdělí oznamující osobě své rozhodnutí a jeho důvody.“.

u přestupků, nebo jiný orgán u protiprávního jednání, které není přestupkem ani trestným činem. Pokud nebude v daném případě existovat orgán příslušný k projednání informací uvedených v oznámení, umožňuje návrh zákona ministerstvu oznámení založit ad acta.

Toto ustanovení nezavazuje oznamovatele oznamovací povinnosti podle § 368 trestního zákoníku. Oznamovací povinnost podle § 368 trestního zákoníku nadále platí i pro pověřeného zaměstnance (stejně jako pro příslušnou osobu). Může tedy dojít k situaci, kdy s ohledem na tuto povinnost bude trestný čin ohlášen OČTŘ dvakrát (oznamovatelem i např. pověřeným zaměstnancem). Předkladatel má za to, že s ohledem na zájem spojený s postihováním těchto taxativně vymezených trestných činů je riziko dvojího oznamování přijatelné. U podezření ze spáchání některého z trestných činů neuvedených v § 368 trestního zákoníku má oznamovatel na výběr, zda oznámení podá u ministerstva nebo u OČTŘ. Totéž platí pro přestupky a jiná protiprávní jednání, kdy si oznamovatel může zvolit, zda se obrátí na ministerstvo, nebo na příslušný orgán. Za oznamovatele se tak ve smyslu ochrany a zákazu odvetných opatření považuje i osoba, která oznámení podá přímo u orgánu příslušného k přijímání oznámení podle jiných právních předpisů, ačkoliv se nejedná o podání oznámení prostřednictvím vnitřního ani vnějšího oznamovacího systému (ministerstvo) – více viz k § 7 návrhu zákona.

Pokud ministerstvo obdrží oznámení týkající se porušení spadajícího do působnosti osob podléhajících dohledu České národní banky (viz § 44 odst. 1 a zákona č. 6/1993 Sb. o České národní bance, v platném znění) v oblastech uvedených v § 2 odst. 2 písm. a), c) a d) návrhu zákona, pro něž platí speciální pravidla oznamování, postoupí je neprodleně bez zbytečného odkladu České národní bance, ledaže by se jednalo o zjevně bezpředmětné oznámení. O této skutečnosti následně ministerstvo písemně vyrozumí oznamovatele ve lhůtě podle odstavce 4.

Návrhem zákona není v souladu se Směrnicí dotčena stávající úprava oznamování podle jiných právních předpisů. Návrh zákona představuje obecnou úpravu oznamování protiprávního jednání a na oznamování podle zvláštních právních předpisů se tak použije subsidiárně. Jedná se např. o oznamování podle AML zákona (viz doprovodný změnový zákon).

Odst. 3 písm. b): Je uveden postup, kdy z posouzení ministerstva vyplyne, že se nejedná o oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů, tedy o takové, které nesplňuje některou z náležitostí uvedených v § 2 odst. 1.

Odst. 3 písm. c): Ministerstvo písemně vyrozumí oznamovatele o tom, že na základě posouzení dospělo k závěru, že jednání uvedené v oznámení nepředstavuje protiprávní jednání, nebo že se skutečnosti uvedené v oznámení zakládají na nepravdivých informacích. Oznamovatel se nicméně s tímto závěrem ministerstva nemusí ztotožnit a v takovém případě mu nic nebrání učinit oznámení podle zvláštních právních předpisů u jiného orgánu. O tom musí být ministerstvem poučen.

Odst. 4: Vyrozumění oznamovatele je z povahy věci možné pouze za předpokladu, že je ministerstvu známa adresa (elektronická či poštovní) oznamovatele pro doručování a že tím není ohrožen postup podle § 16 odst. 2.

K § 18

Ustanovení směřuje např. na postup podle § 158 odst. 2 trestního řádu, kdy oznámení o podezření ze spáchání trestného činu učinilo formálně ministerstvo. I při tomto postupu musí ministerstvo dbát ochrany totožnosti oznamovatele a jeho požadavku, jako je tomu při postupu

podle § 16 odst. 2. Úprava této povinnosti ministerstva je nezbytná s ohledem na to, že příslušný orgán informuje o učiněných opatřeních zpravidla osobu, která u něj oznámení formálně učinila (v uvedeném případě ministerstvo). Toto ustanovení tak představuje mechanismus pro postoupení informace o učiněných opatřeních oznamovateli, který nemá žádný procesní nástroj vůči orgánu, u kterého bylo oznámení ministerstvem podáno, ale musí být vyrozumíván ve lhůtách a způsobem v souladu se Směrnicí.

K § 19

Oznamovateli je umožněno podat oznámení širokou škálou způsobů tak, aby bylo přístupné pro co největší spektrum oznamovatelů. Je-li oznámení učiněno ústně na základě osobního nebo telefonického rozhovoru, jsou příslušná osoba a pověřený zaměstnanec povinni pořídit zvukovou nahrávku oznámení nebo jeho přepis. Nevysloví-li oznamovatel s pořízením nahrávky souhlas, nesmí ji pověřený zaměstnanec či příslušná osoba pořídit. V takovém případě se o podaném oznámení sepíše pouze písemný záznam, který by co do obsahu měl odpovídat protokolu podle § 18 odst. 2 správního řádu. Obdobný postup se uplatní rovněž, pokud není z technického důvodu možné pořídit zvukovou nahrávku oznámení, a nelze proto učinit jeho přepis. Návrh zákona pamatuje i na tuto situaci, kdy je možno využít obdobného postupu, jako je tomu v případě odmítnutí pořízení záznamu ze strany oznamovatele.

V případě pořízení přepisu oznámení i v případě sepsání záznamu o oznámení se oznamovateli umožní, aby se k těmto vyjádřil. Jeho vyjádření se k přepisu či záznamu přiloží.

K § 20

Jedním ze základních stavebních prvků efektivní ochrany oznamovatelů je důvěrnost kanálů, prostřednictvím kterých jsou oznámení podávána. Ministerstvo ani příslušná osoba nesmí kromě totožnosti oznamovatele a dalších osob spojených s oznámením prozradit třetí osobě ani jiné klíčové informace, které by účel oznámení a potenciálně oznamovatele samotného a další osoby byly způsobilé jakkoliv ohrozit. Výjimku tvoří zákonná povinnost sdělit totožnost těchto osob orgánům veřejné moci například podle § 8 odst. 1 trestního řádu, o čemž je nutné oznamovatele předem vyrozumět, případně případy zpřístupnění těchto informací s písemným souhlasem dotčených osob. Bude se zpravidla jednat o případy, kdy bude na základě podnětu oznamovatele oznámení příslušným zaměstnancem postoupeno příslušným orgánům, a tyto orgány budou pro účely vyšetřování vyžadovat znalost totožnosti osob uvedených v oznámení pro potřeby další komunikace, výslechu atp.

S ohledem na nutnost důsledné ochrany totožnosti oznamovatele, dalších osob a účelu oznamování nelze výše uvedené informace sdělovat ani na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Nicméně pokud by bylo ministerstvo dotázáno na informaci, která se netýká totožnosti oznamovatele, dalších osob uvedených v oznámení ani jiné důvěrné informace, a nelze rozumně předpokládat, že by jejím sdělením mohl být účel oznámení zmařen či ohrožen, nebrání nic tomu, aby ministerstvo informaci na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, poskytlo. Podle článku 1 odst. 2 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019, se tato směrnice nevztahuje na dokumenty, jako jsou citlivé údaje, které nejsou přístupné na základě režimů přístupu v členském státě. Je proto zřejmé, že pravidla této směrnice se na výše uvedené údaje rovněž neuplatní.

Dodržování pravidel ochraňujících důvěrné informace a totožnost oznamovatele i dalších osob uvedených v oznámení a jejich případné porušení je oprávněno kontrolovat a sankcionovat ministerstvo. Pověřený zaměstnanec nebo příslušná osob, která je státním zaměstnancem, se porušením výše zmíněných pravidel dopustí kárného provinění dle § 88 zákona o státní službě, za které lze uložit kárné opatření, nebo přestupku podle tohoto zákona.

K § 21

Odst. 1: Stanovují se pravidla pro vedení evidence údajů o oznámení. Rozsah evidovaných informací je taxativně stanoven zákonem, jedná se o: datum přijetí oznámení; jméno (jména) a příjmení, datum narození a kontaktní adresa oznamovatele, jsou-li tyto údaje známy; shrnutí obsahu oznámení a identifikaci osoby, proti které oznámení směřovalo, je-li její totožnost známa; datum ukončení posouzení důvodnosti oznámení příslušnou osobou, datum ukončení posouzení oznámení a jejich výsledek. Evidence údajů o oznámení je povinno zajistit ministerstvo a povinný subjekt, který povinně zavádí vnitřní oznamovací systém, prostřednictvím příslušné osoby. Evidence se vede v elektronické podobě. V případě neuplynutí promlčecích lhůt může být evidence rovněž využita OČTŘ pro účely prověřování, vyšetřování atd. Z tohoto důvodu by měl být v evidenci zaznamenán i stručný obsah oznámení podle odstavce 1 písm. c) a to v takovém rozsahu, aby odpovídal výše zmíněnému účelu.

Odst. 2: Zakotvují se pravidla pro uchovávání oznámení, která mají za cíl uchovat informace o podaných oznámeních pro případ budoucích potřeb jak vnitřních kontrolních systémů povinného subjektu, tak i ministerstva a orgánů veřejné moci (pro účely trestního řízení apod.). Evidence má rovněž sloužit k tomu, aby mohly být generovány statistické údaje o aplikační praxi a aby ČR byla na základě sebraných dat schopna vykazovat statistiky i na mezinárodní úrovni z hlediska zpráv pro EU a mezinárodních organizací, jichž je členem.

Uchovávání oznámení jsou ministerstvo a povinný subjekt povinni zajistit prostřednictvím příslušné osoby a pověřených zaměstnanců po dobu 5 let od přijetí oznámení. Oznámení, ať již byla učiněna jakýmkoliv způsobem, by měla být uchovávána v chráněném prostředí s omezeným přístupem (např. v trezoru).⁶⁶

Odst. 3: Uchovávaná oznámení podle odstavce 2 ani evidence údajů o nich podle odstavce 1 nejsou veřejně přístupné a nelze je považovat za informační systémy veřejné správy. S údaji o jménu a příjmení oznamovatele a dalšími důvěrnými údaji se mohou seznamovat jen pověřeni zaměstnanci a příslušné osoby s výjimkou případů podle § 20 odst. 2. Tento přístup má za cíl zvýšit ochranu osobních údajů dotčených osob a zajistit tak důvěrnost a důvěryhodnost systému ochrany oznamovatelů.

K § 22

Zákon zavádí uveřejnění oznámení jako pojistku pro oznamovatele, kteří by se z taxativně vymezených důvodů nedokázali domoci postupu, který by naplňoval smysl

⁶⁶ Recitál 73 Směrnice k tomuto například uvádí: „Aby byla umožněna účinná komunikace s pracovníky odpovědnými za vyřizování oznámení, je nutné, aby příslušné orgány zavedly a používaly uživatelsky přívětivé kanály pro oznamování, které jsou bezpečné, zajišťují zachování důvěrnosti přijímaných a zpracovávaných informací o porušeních poskytnutých oznamující osobou a umožňují uchovávání informací v trvalé podobě pro případ dalšího šetření. To by mohlo vyžadovat, aby tyto kanály byly odděleny od obecných komunikačních kanálů, které příslušné orgány používají ke komunikaci s veřejností, jako jsou běžné veřejné systémy pro podávání stížností nebo kanály, které příslušný orgán používá při své běžné činnosti k interní komunikaci a komunikaci se třetími stranami.“.

a účel tohoto zákona. V souladu s § 7 návrhu zákona představuje uveřejnění plnohodnotnou formu oznámení a přiměřeně se na něj použijí všechna ustanovení týkající se oznámení. Oznamovatel, který uveřejnění učiní v souladu s návrhem zákona, požívá všech práv a ochranných mechanismů oznamovatele podle tohoto zákona.

Uveřejněním se rozumí jakékoliv zpřístupnění informací uvedených v oznámení veřejnosti, tzn. například prostřednictvím sociální sítě, příspěvku v médiích, na internetových stránkách atp. Pojem veřejnosti je třeba posuzovat podle konkrétních okolností každého případu. Z důvodu naplnění smyslu ustanovení, kterým by měla být snaha oznamovatele vytvořit veřejný tlak a tím buď předejít protiprávnímu jednání, nebo zajistit nápravu škodlivého následku, však zpravidla půjde o větší počet osob.

Odst. 1 písm. a): Konkrétně se musí jednat o případy, kdy v návaznosti na podané oznámení nebylo v zákonných lhůtách přijato vhodné opatření nebo nebyly učiněny potřebné kroky pro to, aby došlo k zamezení či napravení důsledků oznamovaného protiprávního jednání. Takové kroky se musí posuzovat s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu.⁶⁷ Ať už jde o neposouzení důvodnosti oznámení příslušnou osobou, nepřijetí vhodného opatření k předejití nebo nápravě protiprávního stavu povinným subjektem, nebo o neposouzení oznámení pověřeným zaměstnancem, případně jiná opatření.

Odst. 1 písm. b): Dále se jedná o situaci, kdy by nečinností oznamovatele mohlo dojít k ohrožení oblastí, na jejichž ochraně je vysoký veřejný zájem. Může se jednat např. o ohrožení jaderné bezpečnosti, ohrožení veřejného zdraví, životního prostředí či jiného veřejného zájmu např. v případě obchodování s látkami či výrobky majícími zvláštní režim, jako je biologický materiál, léčivé přípravky, toxické látky či zbraně. Rovněž se může jednat o hrozbu vzniku nenapravitelné újmy, tedy takové, kterou nebude možné odčinit uvedením do předešlého stavu.

Odst. 1 písm. c): Poslední případ má být pojistkou pro situaci, kdy nebude možné bez podstoupení zvýšeného rizika například zničení důkazů, maření postupu podle tohoto zákona atp. podat oznámení u ministerstva.

Mělo by se tedy jednat o situace výjimečné a oznamovatel bude muset v každém případě pečlivě zvážit, zda splňuje dané podmínky pro to, aby oznámení mohl uveřejnit. V opačném případě bude oznamovatel za své jednání odpovědný podle příslušných právních předpisů. V rovině soukromoprávní se vůči němu osoba dotčená oznámením může dovolat nároků vyplývajících zejména z práva na ochranu osobnosti, tedy především náhrady újmy nebo bezdůvodného obohacení. V rovině veřejnoprávní pak bude záviset zejména na míře závažnosti zásahu do sféry osoby dotčené oznámením. Osoba, která oznámení uveřejní, tak bude moci být vystavena odpovědnosti ze spáchání přestupku a v nejzávažnějších případech i trestného činu (zejména trestného činu pomluvy podle § 184 nebo křivého obvinění podle § 345 trestního zákoníku).

⁶⁷ Recitál 79 Směrnice: „Osoby, které zveřejní informace, by měly mít nárok na ochranu v případech, kdy navzdory internímu anebo externímu oznámení není porušení řešeno, například v případech, kdy porušení nebylo náležitě posouzeno nebo prošetřeno nebo nebyla přijata žádná vhodná nápravná opatření. Vhodnost následných opatření by měla být posouzena podle objektivních kritérií souvisejících s povinnostmi příslušných orgánů posoudit pravdivost tvrzení a ukončit případné porušování práva Unie. Vhodnost následných opatření bude proto záviset na okolnostech jednotlivých případů a povaze pravidel, která byla porušena. Vhodným následným opatřením podle této směrnice by mohlo být zejména rozhodnutí orgánů o tom, že porušení je zjevně méně závažné a že není zapotřebí následných opatření kromě ukončení řízení.“.

S ohledem na platné právní předpisy, konkrétně např. právě na ochranu osobnosti, bude muset soud při rozhodování o oprávněnosti a přiměřenosti uveřejnění informací tvořících obsah oznámení nepochybně přihlídnout k rozsahu, v jakém k němu došlo. Oznamovatel by se tedy měl vyvarovat především excesivního uveřejňování důvěrných informací, citlivých údajů atp. Výše uvedené reflektuje rovněž recitál 97 Směrnice.⁶⁸

K § 23

Odst. 1 Kontrola dodržování povinností povinných subjektů dle návrhu zákona je svěřena ministerstvu (u povinných subjektů, které nejsou zaměstnavateli) a podle zákona o inspekci práce oblastním inspektorátům práce (u povinných subjektů, které jsou zaměstnavateli). Uvedené dělení kontrolní působnosti bylo zvoleno zejména s ohledem na požadavek hospodárnosti, neboť u povinných subjektů – zaměstnavatelů – vykonávají již dle stávající úpravy oblastní inspektoráty práce kontrolu jiných povinností. V rámci provádění kontroly stávajících povinností u zaměstnavatelů tak oblastní inspektoráty práce budou mít vhodnou příležitost rovněž k provedení kontroly dodržování povinností dle návrhu zákona. Rozdělení kontrolní působnosti mezi ministerstvo a oblastní inspektoráty práce kopíruje rozdělení projednávání přestupků dle § 28 návrhu zákona. K nápravě nedostatků zjištěných při provedené kontrole slouží opatření k nápravě, které povinnému subjektu uloží ministerstvo nebo podle zákona o inspekci práce oblastní inspektorát práce. Neprovedením opatření k nápravě ve stanovené lhůtě povinný subjekt naplní skutkovou podstatu přestupku podle § 26 odst. 1 písm. k).

K § 24

Aby se zabránilo zneužívání ochrany poskytované oznamovatelům, stanovuje se odpovědnost fyzické osoby, která podala vědomě nepravdivé oznámení. Tohoto přestupku se může dopustit pouze fyzická osoba, protože pouze ta může být oznamovatelem podle tohoto zákona. Za spáchání tohoto přestupku lze uložit pokutu až do výše 50 000 Kč; tato hranice byla stanovena podle metodiky Ministerstva vnitra k tvorbě právní úpravy přestupků („Zásady tvorby právní úpravy přestupků“), tedy odpovídá požadavkům na stanovení přiměřených, ale dostatečně odrazujících pokut. Skutková podstata přestupku nepravdivého oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů je z hlediska zvláštní povahy subjektu přestupku (oznamovatel nepravdivého obvinění z přestupku) speciální ve vztahu k obecné skutkové podstatě přestupku nepravdivého obvinění z přestupku podle § 7 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, za jehož spáchání hrozí pokuta v maximální výměře 20 000 Kč.

⁶⁸ „Významný odrazující prostředek s ohledem na oznamování mohou představovat rovněž opatření přijatá proti oznamujícím osobám mimo pracovní kontext, například v rámci soudních řízení ve věci pomluvy, porušení autorského práva, obchodního tajemství, důvěrnosti a ochrany osobních údajů. V těchto řízeních by oznamující osoby měly mít možnost dovolávat se při své obhajobě skutečnosti, že oznámení o porušení nebo jeho zveřejnění učinily v souladu s touto směrnicí, pokud oznámení nebo zveřejnění informací byly nezbytné pro odhalení porušení. V těchto případech by osoba podávající návrh na zahájení řízení měla nést důkazní břemeno, pokud jde o prokázání skutečnosti, že oznamující osoba nesplňuje podmínky stanovené v této směrnici.“

Ke spáchání přestupku vědomě nepravdivého oznámení postačí zavinění ve formě vědomé nedbalosti. Tato úprava vyplývá z článku 23 odst. 2⁶⁹ v kombinaci s článkem 25 odst. 1⁷⁰ Směrnice. Ustanovení směrnice tak v této věci neumožňuje zvolit na národní úrovni mírnější přístup vůči oznamovateli. Předkladatel proto nemohl podmínit odpovědnost za tento přestupek zaviněním ve formě úmyslu.

Zatímco obecná skutková podstata přestupku nepravdivého obvinění z přestupku má za cíl především předcházet poškození dobré pověsti dotčených osob, v případě speciální skutkové podstaty přestupku nepravdivého oznámení je zároveň kladen důraz na předcházení zlovolnému a zneužívajícímu oznamování podle zákona o ochraně oznamovatelů, což má potenciál významně negativně ovlivnit účinnost a věrohodnost celého systému ochrany oznamovatelů. Skutkovou podstatou přestupku nepravdivého oznámení s vyšší maximální výměrou sankce se tedy chrání ve zvýšené míře i funkčnost celého systému ochrany oznamovatelů, jenž je mimo jiné zásadní pro předcházení páchání protiprávní činnosti a kultivaci společnosti. Svůj význam má i zájem na ochraně práva Evropské unie.

Pokud se fyzická osoba dopustí přestupku, za který ji bude uložena pokuta podle zákona o ochraně oznamovatelů, nevylučuje to právo osoby dotčené podáním vědomě nepravdivého oznámení, aby se domáhala svých práv podle jiných právních předpisů (zejména práva na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku).

K § 25

Odst. 1: Předmětné ustanovení zavádí odpovědnost příslušných osob za případné porušení jejich stěžejních právních povinností podle tohoto zákona. Příslušná osoba, která není státním zaměstnancem podle zákona o státní službě, se podle uvedeného ustanovení dopustí přestupku tím, že odepre přijetí oznámení, neposoudí důvodnost oznámení nebo neinformuje oznamovatele o výsledcích posouzení oznámení ve lhůtě stanovené tímto zákonem; nebo tím, že poskytne informaci, která by mohla zmařit nebo ohrozit účel oznámení, nebo bez písemného souhlasu oznamovatele, další osoby podle § 4 odst. 1 nebo osoby uvedené v oznámení poskytne informaci o jejich totožnosti. Zákon tím deklaruje zvýšený zájem na dodržování povinností příslušné osoby spočívajících v posouzení důvodnosti přijatých oznámení a včasném informování oznamovatele o výsledcích posouzení, které je důležité například i s ohledem na potenciální nadbytečné zveřejnění informací, které jinak tvoří obsah oznámení, a na efektivní vypořádání se s oznamovaným protiprávním jednáním. Současně zákon deklaruje zvýšený zájem na dodržování povinnosti mlčenlivosti a ochrany totožnosti chráněných osob, které jsou pro funkčnost celého systému zásadní. Narušení důvěry oznamovatelů v ochranu jejich totožnosti lze považovat za významně negativní dopad spáchaného přestupku, který má v důsledku potenciál celospolečensky omezit ochotu potenciálních oznamovatelů oznamovat protiprávní jednání.

Ve vztahu k příslušným osobám, které jsou státními zaměstnanci podle zákona o státní službě, je stanovení kárné odpovědnosti dostačující, neboť činnost příslušné osoby vykonávají v rámci plnění svých služebních povinností. Úprava kárného řízení v zákoně o státní službě je dostatečná pro sankcionování pochybení v souvislosti s ochranou oznamovatelů a přiměřeně reflektuje postavení a úpravu státní služby jako takové. Souběh kárné a přestupkové

⁶⁹ „Členské státy stanoví účinné, přiměřené a odrazující sankce vůči oznamujícím osobám, o nichž je prokázáno, že vědomě oznámily či zveřejnily nepravdivé informace.“

⁷⁰ „Členské státy mohou zavést nebo zachovat ustanovení, která jsou pro práva oznamujících osob příznivější než ustanovení obsažená v této směrnici, aniž je dotčen článek 22 a čl. 23 odst. 2.“

odpovědnosti u takovýchto příslušných osob není žádoucí. Totéž platí pro pověřené zaměstnance, kteří jakožto státní zaměstnanci ministerstva, budou podléhat kárné odpovědnosti v případě porušení návrhu zákona. Dále platí, že ostatní příslušné osoby podléhající kázeňské odpovědnosti (příslušníci bezpečnostních sborů, vojáci) budou za případná porušení povinností, které plynou ze zákona o ochraně oznamovatelů, postižitelné v rámci kázeňského řízení vedeného podle stávajících právních předpisů.

Vzhledem k tomu, že jsou na příslušnou osobu kladeny zvláštní podmínky pro výkon její činnosti v podobě požadavku bezúhonnosti, je v případě pozbytí této podmínky nutné, aby svou činnost podle tohoto zákona přestala vykonávat, a povinným subjektem byla určena jiná příslušná osoba. K tomu je nicméně nutné, aby se povinný subjekt o pozbytí této podmínky u příslušné osoby dozvěděl. Z povahy věci nelze pozbytí zletilost a v případě omezení svéprávnosti nelze přepokládat, že bude příslušná osoba vždy fakticky schopna tuto informaci povinnému subjektu sdělit. V úvahu tak připadá pouze povinnost příslušné osoby informovat povinný subjekt o pozbytí bezúhonnosti. Proto je v návrhu zákona rovněž stanovena skutková podstata přestupku příslušné osoby pro případ, že by pozbytí bezúhonnosti povinnému subjektu neoznámila (v § 26 je zrcadlově stanovena skutková podstata pro povinný subjekt, který neurčí jinou příslušnou osobu bez zbytečného odkladu po tom, co příslušná osoba přestala splňovat zákonné podmínky pro výkon činnosti podle zákona o ochraně oznamovatelů).

Předkladatel nepřistoupil k diferenciaci výše pokut v návaznosti na závažnost a výši sankcí pro oznamované protiprávní jednání, neboť protiprávní jednání příslušné osoby nebude zpravidla dosahovat stejné společenské škodlivosti jako protiprávní jednání oznamované a zároveň není záměrem předkladatele trestat za oznamované protiprávní jednání zprostředkovaně (výší pokuty) kromě jeho pachatele i příslušnou osobu.

Odst. 2: Za porušení povinnosti informovat oznamovatele o výsledku posouzení oznámení ve stanovené lhůtě a povinnosti oznámit povinnému subjektu pozbytí požadavku bezúhonnosti hrozí riziko postihu až do výše 20 000 Kč. Uvedená porušení jsou svou povahou věci méně závažná než ostatní uvedená porušení, kterých se může příslušná osoba dopustit.

Odst. 3: Předkladatel považuje za závažnější porušení povinnosti příslušné osoby v podobě odepření přijetí oznámení nebo neposouzení jeho důvodnosti a poskytnutí informace, která by mohla zmařit nebo ohrozit účel oznámení, nebo poskytnutí informace o totožnosti osob, kterou zákon o ochraně oznamovatelů chrání. Tato porušení příslušné osoby totiž jdou přímo proti smyslu zákona o ochraně oznamovatelů a mohou znemožnit nápravu protiprávního stavu či mít za následek vystavení oznamovatele odvetným opatřením. Za uvedená porušení hrozí postih až do výše 50 000 Kč, což by mělo působit dostatečně preventivním způsobem a zároveň by nemělo být pro příslušnou osobu v případě uložení takové sankce nepřiměřené. Dané rozpětí zároveň umožňuje případnou sankci upravit konkrétnímu případu.

Odst. 4: Za nejzávažnější porušení povinnosti příslušné osoby pak předkladatel považuje situaci, kdy příslušná osoba úmyslně poskytne informaci, která by mohla zmařit nebo ohrozit účel oznámení, nebo bez písemného souhlasu oznamovatele, osoby podle § 4 odst. 1 nebo osoby uvedené v oznámení poskytne informaci o jejich totožnosti. Takové úmyslné porušení povinnosti příslušné osoby totiž nejenže směřuje přímo proti jednomu z hlavních záměrů zákona, jímž je ochrana oznamovatelovi totožnosti a jeho ochrana před odvetnými opatřeními, ale rovněž svědčí o zjevné bezohlednosti k těmto hodnotám. Hrozba pokuty až do výše 100 000 Kč tak odpovídá skutečnosti, že se jedná o nejzávažnější porušení povinnosti příslušné osoby.

K § 26

Ustanovení zavádí odpovědnost povinného subjektu za dvě skupiny skutkových podstat lišících se svou typovou závažností a tím související maximální výší sankce za jejich spáchání. Do první – méně závažné skupiny maximální sankcí ve výši 400 000 Kč nebo 3 % z čistého obratu dosaženého povinným subjektem za poslední ukončené účetní období – řadí návrh zákona dvě skutkové podstaty přestupků a to podle odst. 1 písm. d) a k). Jedná se o přestupek povinného subjektu, který nezajistí, aby informace o způsobech oznamování prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému a ministerstvu, označení příslušné osoby a její e-mailová nebo jiná adresa pro doručování byly uveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup a přestupek povinného subjektu, který neprovede ve stanovené lhůtě opatření k nápravě podle § 23. Typová závažnost uvedených skutkových podstat byla v souladu se Zásadami tvorby právní úpravy přestupků vyhodnocena jako nižší, než například u postihu příslušné osoby za řádný výkon její činnosti podle návrhu zákona, či dokonce porušení některé z povinností uvedených v § 9 návrhu zákona týkajících se řádného zavedení vnitřního oznamovacího systému, což je esenciální předpoklad pro možnost oznamovatelů protiprávní jednání v rámci vnitřního oznamovacího systému oznámit.

Druhá skupina závažnějších přestupků s maximální sankcí ve výši až 1 000 000 Kč nebo 5 % z čistého obratu dosaženého povinným subjektem za poslední ukončené účetní období tak obsahuje skutkové podstaty uvedené v písmenech a) až c) a e) až j), jmenovitě se jedná o přestupky povinného subjektu, který postihne příslušnou osobu za řádný výkon její činnosti; nezabrání, aby oznamovatel nebo osoba podle § 4 odst. 1 písm. a) až f) nebo h) byli vystaveni odvetnému opatření; nebo nesplní některou z povinností povinného subjektu uvedených v § 9 návrhu zákona. Typovou závažnost skutkových podstat ve druhé skupině vyhodnotil předkladatel jako zřejmě vyšší. Porušení povinností předepsaných v zákoně o ochraně oznamovatelů, které tvoří základ uvedených skutkových podstat, totiž svědčí o zjevné bezohlednosti zaměstnavatele vůči zájmům, které zákon o ochraně oznamovatelů chrání a jejichž porušení ohrožuje důvěru oznamovatelů a veřejnosti v celý systém vnitřního oznamování a jeho efektivní fungování.

Povinné subjekty představují z pohledu naplňování smyslu a účelu zákona o ochraně oznamovatelů zcela klíčové články. Vnitřní oznamovací systém má totiž představovat pro oznamovatele nástroj jak co nejjednodušeji a obvykle i nejrychleji dosáhnout zamezení protiprávního stavu. Míra naplňování povinností povinného subjektu je tak přímo úměrná míře naplňování výše uvedeného účelu zákona. Porušení povinností povinného subjektu naplňující skutkovou podstatu některého z výše uvedených přestupků proto s ohledem na cíl zákona, kterým je zejména předcházení a napravování protiprávního jednání a ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními, vykazuje vysokou míru společenské škodlivosti.

K § 27

Odst. 1: S ohledem na povahu odvetných opatření a jejich souvislost s oznamovatelovou prací nebo jinou obdobnou činností je stanovena povinnost osoby, pro kterou oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, zabránit tomu, aby oznamovatel nebo osoby podle § 4 odst. 1 písm. a) až f) nebo h) byli vystaveni odvetnému opatření. Oproti skutkové podstatě přestupku podle § 26 odst. 1 písm. a), která se týká povinných subjektů, se tato bude týkat dalších osob, pro které oznamovatel vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost, např. OSVČ. Zabraňování odvetným opatřením může mít podobu preventivní (stanovení interních postupů,

školení zaměstnanců) i konkrétní (např. přehodnocení rozhodnutí oznamovatelova přímého nadřízeného).

Odst. 2: Ustanovení zavádí skutkovou podstatu přestupku fyzické nebo podnikající fyzické osoby, která poskytne informaci, která by mohla zmařit nebo ohrozit účel oznámení, nebo bez písemného souhlasu oznamovatele, jiné osoby podle § 4 odst. 1 nebo osoby uvedené v oznámení poskytne informace o jejich totožnosti nebo brání oznamovateli v podání oznámení. Za takové porušení hrozí riziko postihu až do výše 20 000 Kč. Skutkovou podstatu může naplnit jakákoliv fyzická nebo podnikající fyzická odlišná od příslušné osoby. Příkladem může být kolega oznamovatele, který se nedopatřením seznámí s obsahem oznámení. Pokud by takový kolega oznamovatele omylem získanou informaci zneužil jedním z výše uvedených způsobů, mohl by tím ohrozit oznamovatelovu důvěru v systém ochrany oznamovatelů, důvěrnost jeho osobních údajů a v krajním případě ho i vystavit odvetným opatřením. Poskytnutí informací o totožnosti osoby uvedené v oznámení pak může mít závažné reputační dopady.

Odst. 3: Dochází k diferenciaci maximální výše pokuty a spáchání přestupku podle odst. 2 v závislosti na formě zavinění. Zavinění ve formě nedbalosti může být postiženo pokutou do 50 000 Kč, zatímco zavinění ve formě úmyslu pokutou až do 100 000 Kč. Tento postup zvolil předkladatel s ohledem na to, že úmyslné spáchání přestupků uvedených v odst. 2 vykazuje významně vyšší míru společenské škodlivosti a je známkou bezohlednosti pachatele k zákonem chráněnému zájmu.

Odst. 4: Nejvyšší postih hrozí za spáchání přestupku v podobě nezabránění učinění odvetného opatření. Ochrana oznamovatele před odvetným opatřením totiž představuje jeden z hlavních cílů navrhované právní úpravy, proto lze za tento přestupek uložit pokutu do 200 000 Kč nebo 5 % z čistého obrátu za poslední ukončené účetní období, pokud se jedná o podnikající subjekt.

K § 28

Projednávání přestupků je rozděleno mezi ministerstvo a oblastní inspektoráty práce, obdobně jako je tomu v případě kontrolní působnosti ministerstva podle § 23 a kontrolní působnosti inspektorátů práce podle zákona o inspekci práce. Přestupky zaměstnavatelů podle zákona až na výjimky (viz níže) projednávají oblastní inspektoráty práce s ohledem na to, že již v současné době projednávají řadu přestupků zaměstnavatelů podle zákona o inspekci práce. K odhalení přestupku zaměstnavatele může dojít rovněž při kontrole prováděné podle § 23, respektive podle zákona o inspekci práce, a je tudíž v rámci principu hospodárnosti namístě umožnit provádění kontroly přestupků i inspektorátům práce. Ostatní přestupky, kdy pachatelem je osoba, která není zaměstnavatelem, nebo se jedná se o přestupek podle § 26 odst. 1 písm. a) a b), projednává podle zákona o ochraně oznamovatelů ministerstvo, neboť s ohledem na další povinnosti, které mu návrh zákona svěřuje, je odborně nejlépe způsobilé tyto přestupky po právní i faktické stránce posoudit.

K § 29

Předkladatel předpokládá, že zřízení vnitřního oznamovacího systému bude, zejména u některých povinných subjektů, vyžadovat provedení organizačních, technických a personálních změn. Proto je povinným subjektům stanovena přiměřená lhůta k zavedení vnitřního oznamovacího systému.

K § 30

Účinnost zákona se stanoví s ohledem na předepsanou transpoziční lhůtu odchylně od § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

V Praze dne 1. února 2021

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v.r.

Ministryně spravedlnosti:

Mgr. Marie Benešová v.r.

1. Průzkum mezi zaměstnanci státní správy

Anketa Úřadu vlády ČR

Úkol k sestavení ankety mezi zaměstnanci státní správy k problematice vyplývá z protikorupčních dokumentů vlády – Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a Akčního plánu boje s korupcí na rok 2015. Cílem ankety bylo zjištění postoje zaměstnanců státní správy k oznamování a oznamovatelům protiprávního jednání, zkušeností s vyřízením podaného oznámení apod. Anketa a její metodika byly zpracovány pracovníky Úřadu vlády ČR a členy pracovní komise předsedy Rady vlády k whistleblowingu.

Pro účely realizace ankety bylo osloveno 30 státních institucí. Jednalo se jak o ústřední orgány státní správy a ministerstva, tak o jejich podřízené instituce. Dotazníkový průzkum měl formu online dotazování, kdy bylo možné odpovídat prostřednictvím webového rozhraní na webových stránkách <http://anketa.korupce.cz>. Anketa mezi státními zaměstnanci probíhala od 1. do 31. prosince 2015. Dotazníkového průzkumu se zúčastnilo 2056 respondentů.

Stručné představení výsledků ankety:

- Bylo osloveno 30 státních institucí, celkově se průzkumu zúčastnilo 2056 respondentů.
- 16 % respondentů uvedlo, že na jejich pracovišti dochází nebo došlo k protiprávnímu jednání ve smyslu korupčního jednání.
- 9 % respondentů bylo vybízeno k účasti na protiprávním jednání.
- 7 % respondentů (144 osob) bylo svědky protiprávního jednání
 - Většina z těchto respondentů uvedla, že nekontaktovala kompetentní osobu ani média za účelem prošetření případu či podezření,
 - 109 respondentů uvedlo, že daný případ nebyl řádně prošetřen.
- 85 % respondentů, kteří nikdy nebyli svědky protiprávního jednání, uvedlo, že by v první řadě jako svědci protiprávního kontaktovali kompetentní osobu. Tato tvrzení ostře kontrastují v porovnání s realitou, kde 59 % respondentů, kteří někdy svědky protiprávního jednání byli, nikoho nekontaktovali, ani nepodnikli žádné jiné kroky.
- Vcelku vysoký počet respondentů z těch, kteří nikdy nebyli svědky protiprávního jednání, (222 respondentů, 12 %) by nepodnikal další kroky, i kdyby kompetentní osoba situaci neřešila.
- 57 respondentů pak uvedlo, že by s podezřením na protiprávní jednání nekontaktovali ani kompetentní osobu, ani média.
- Pro učinění oznámení či získání rady by většina respondentů využila emailovou adresu k tomu určenou. Vzhledem k výsledkům průzkumu se ukázalo, že respondenti preferují různé kanály pro podání oznámení. Jeví se tak jako vhodné zřídit také specializovanou telefonní linku či uvést poštovní adresu, na kterou se mohou zaměstnanci obracet anonymně.

- Přesto, že by spolupracovníci respondentů nesouhlasili se záměrem učinit oznámení, rozhodlo by se protiprávní jednání oznámit téměř 90 % respondentů. Většinou by však využili pomoc či konzultaci s odborníky.
- Za nejpotřebnější nástroj ochrany oznamovatele respondenti považují ochranu osobnosti oznamovatele – ochranu jeho bezpečnosti a ochranu proti veřejnému znevážení osoby.
- Mezi nejdůvěryhodnější subjekty pro oznamování patří Policie ČR, státní zastupitelství či veřejný ochránce práv.
- 84 % respondentů souhlasí s tím, že ČR potřebuje lépe legislativně upravit ochranu oznamovatelů.

Anketa Transparency International ČR

V roce 2018 provedla TI ČR dotazníkové šetření k problematice whistleblowingu na sedmi služebních úřadech. Jednalo se o Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy; Státní úřad pro kontrolu léčiv; Ministerstvo spravedlnosti; Ministerstvo Financí; Finanční analytický úřad; Českou správu sociálního zabezpečení a Ministerstvo pro místní rozvoj. Dotazník vyplnilo 244 zaměstnanců⁷¹. Nejvíce se zapojili zaměstnanci ČSSZ a OSSZ, přičemž u ostatních služebních úřadů byla participace zaměstnanců minimální.

Ze získaných dat je zajímavé, že 93 % zaměstnanců uvedlo, že se na svém pracovišti nesetkalo s protiprávními jednáními. Toto zjištění nápadně nekoresponduje s obdobnými statistikami vedenými v soukromém sektoru. U osob, které se rozhodly protiprávní jednání ohlásit, zvolila většina interní cestu, a to prostřednictvím svého přímého nadřízeného. Naproti tomu, zaměstnanci, kteří protiprávní jednání neohlásili, uvádí jako hlavní důvod nedostatek důkazů, následovaný obavami z odvetných opatření a obavou, že podnět nebude prošetřen. Nízký počet podnětů obecně pak většina respondentů spojuje s negativním vnímáním pojmu whistleblower.

Počet podaných oznámení ve smyslu nařízení vlády č. 145/2015 Sb.

Graf č. 1 znázorňuje vývoj počtu podaných oznámení ve smyslu nařízení vlády č. 145/2015 Sb. u jednotlivých služebních úřadů v letech 2015 – 2018⁷². Za rok 2015 bylo z celkového počtu podání 129 evidováno celkem 37 oznámení ve smyslu nařízení vlády č. 145/2015 Sb. (které nabylo účinnosti 1. července). Za rok 2016 bylo jako oznámení klasifikováno celkem 99 oznámení ze 158 učiněných podání. V roce 2017 množství podání značně vzrostlo na celkový počet 1 004, avšak počet oznámení klesl na 59. V roce 2018 byl počet oznámení 57. Za rok 2019 eviduje Ministerstvo vnitra jako příslušný úřad k evidenci počtu podání a oznámení ve věci ochrany oznamovatelů podle vládního nařízení č. 145/2015 Sb., o opatřeních

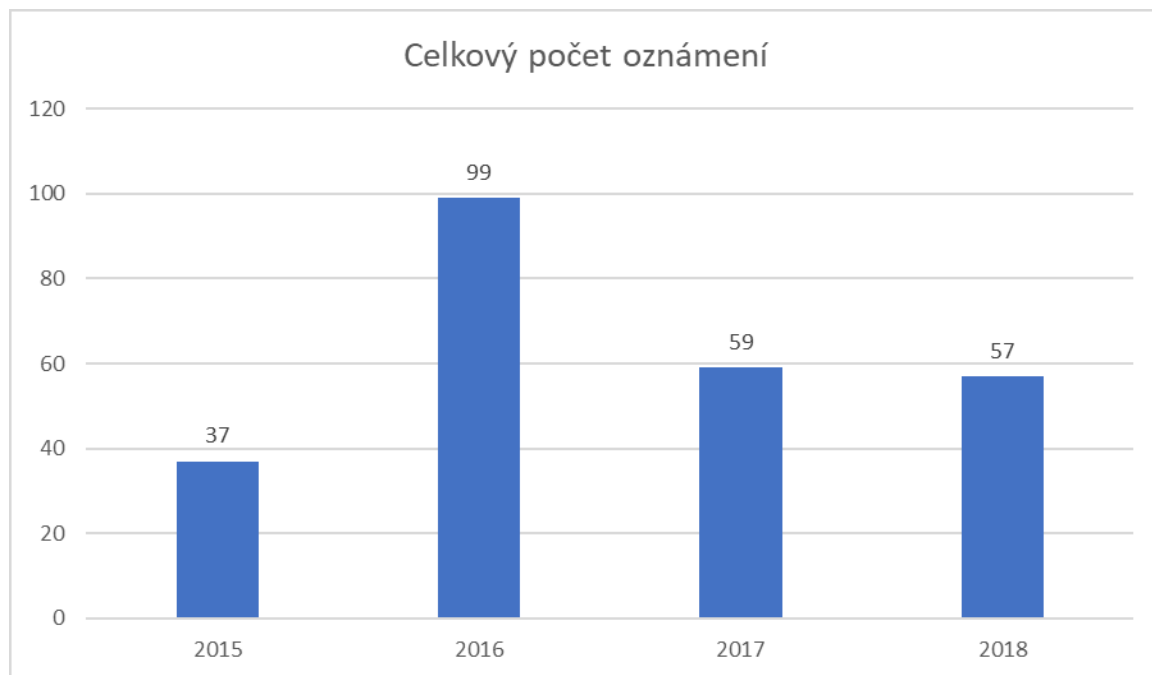
⁷¹ Výsledky ankety Transparency International ČR dostupné na: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2019/09/TI-Whistleblowing-v-ot%C3%A1zk%C3%A1ch-a-odpov%C4%9Bd%C3%ADch-nejen-pro-pro%C5%A1et%C5%99ovatele.pdf>

⁷² Statistika Transparency International ČR dostupná na: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2019/09/TI-Whistleblowing-v-ot%C3%A1zk%C3%A1ch-a-odpov%C4%9Bd%C3%ADch-nejen-pro-pro%C5%A1et%C5%99ovatele.pdf>

souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále jen „NV 145/2015“) 391 podání, z toho 55 oznámení (viz dále).

Tabulka č. 1 obsahuje agregované počty podání a klasifikovaných oznámení podle NV 145/2015, a podle údajů neziskových organizací Transparency International ČR (dále jen „TI ČR“) a Oživení (dále společně jen „NNO“) za období 2015 – 2019. Údaje jsou aktuální ke dni 1. 2. 2021.

Graf č. 1



Tabulka č. 1

Rok	NV 145/2015		NNO	
	Podání	Oznámení	Podání	Oznámení
2020	<i>data nejsou dostupná ke dni 1. 2. 2021</i>		N/A*	N/A*
2019	391	55	683	N/A
2018	N/A	57	350**	N/A
2017	1004	59	751	N/A
2016	158	99	569	109
2015	129	37	444	46***

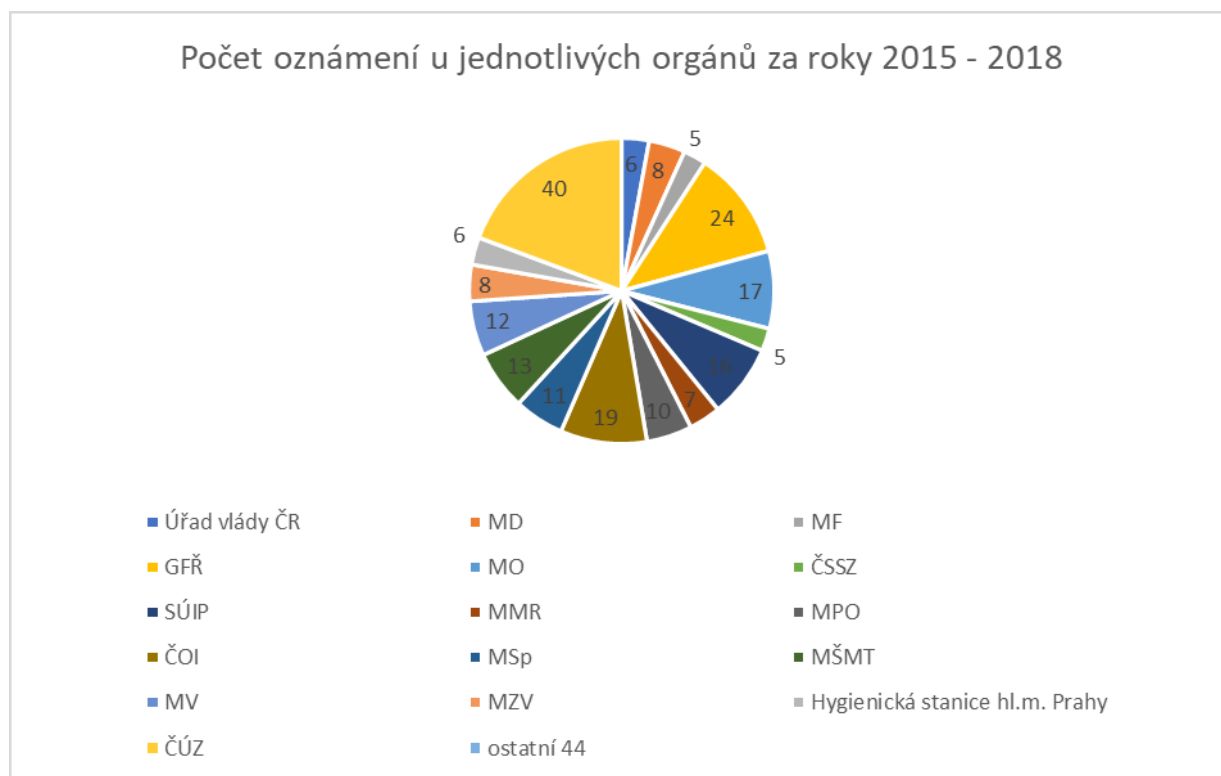
N/A – údaje nejsou dostupné

** výroční zprávy NNO za rok 2020 zatím nejsou dostupné (ke dni 1. 2. 2021)*

*** údaje TI ČR nejsou známy (uvedeném případě se jedná o údaj Oživení)*

**** údaje Oživení nejsou známy (v uvedeném případě se jedná o údaj TI ČR)*

Graf č. 2 zobrazuje počet oznámení prošetřených v roce 2015–2018 u jednotlivých orgánů. Skupina „ostatní“ představuje veškeré služební orgány, které za mapované období nahlásily méně než 3 oznámení:

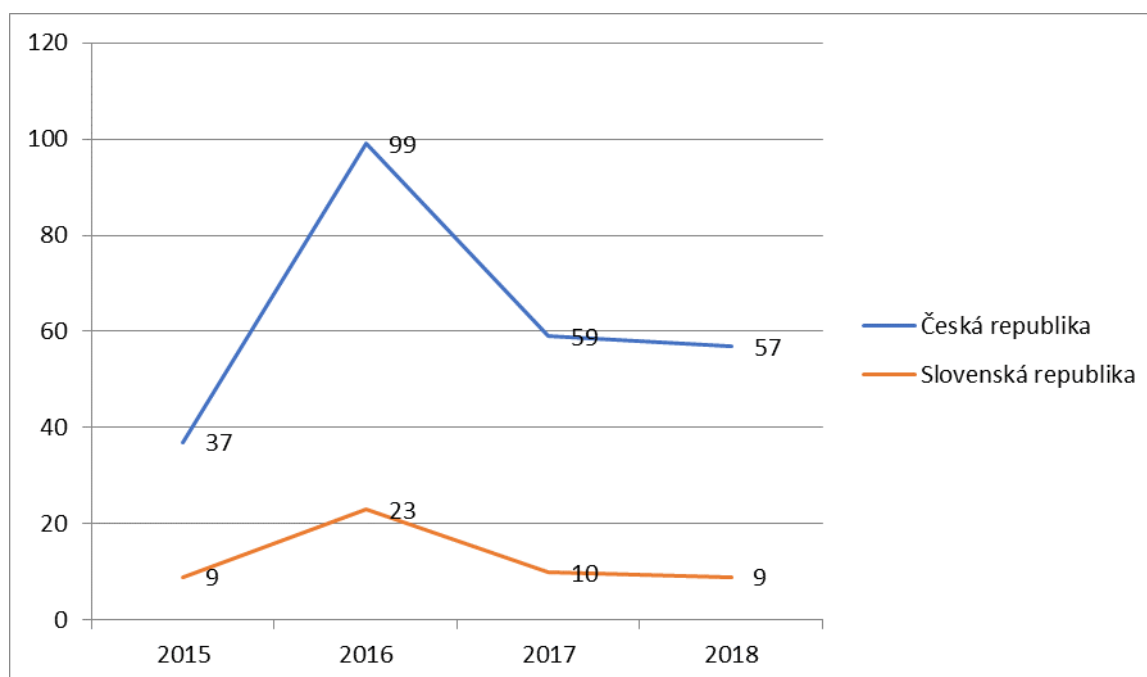


Z těchto dat je zřejmé, že nelze jednoznačně určit konkrétní služební úřad, u kterého dochází k největšímu počtu oznámení ani podání obecně. Počet oznámení je významně ovlivněn jak politickou situací, tak zejména tím, jaká právní úprava v daném období vešla v účinnost. Významnou roli sehrálo zavedení elektronické evidence tržeb, o čemž hovoří skutečnost, že u Ministerstva financí a Ministerstva průmyslu a obchodu došlo ke strmému vzrůstu počtu učiněných podání. Z výše uvedeného je zřejmé, že nelze jednoznačně předpovědět vývoj počtu podání a oznámení u jednotlivých služebních úřadů. Počet učiněných oznámení významným způsobem ovlivňuje aktuální politická a legislativní situace. Lze však na základě provedených analýz důvodně předpokládat, že dojde zejména v důsledku osvěty veřejnosti k růstu počtu oznámení.

Při odhadu počtu podaných oznámení v budoucnu lze odkázat na právní úpravy whistleblowingu na Slovensku, kde od 1. ledna 2015 vešel v účinnost zákon na ochranu oznamovatelů. Ten mimo jiné svěřil pravomoc a působnost v oblasti whistleblowingu Národným inspektorátům práce, přičemž oznamovatelé se mohli dovolat přiznání ochrany také u krajské prokuratury. V reálné praxi se však ukázalo, že ochrana byla průměrně poskytnuta pouze 9 až 10 oznamovatelům ročně, a to i přesto, že slovenská právní úprava počítá s přiznáním peněžní odměny oznamovatelům, pokud splňují zákonné podmínky.

V ČR se počet oznámení za období od roku 2015 do roku 2018 pohyboval od 37 do 99, a to za situace, kdy v ČR není přijata právní úprava whistleblowingu a oznamovatelé se mohou dovolat ochrany pouze skrze obecné instituty. Po přijetí nového zákona na ochranu oznamovatelů, lze očekávat zvýšený vývoj počtu oznámení. Ministerstvo bude mít nový specializovaný odbor, jehož posláním bude osvěta veřejnosti a poskytování ochrany oznamovatelům. Oproti slovenskému modelu nebude oznamovatelům poskytována odměna za odůvodněné oznámení. I tak lze ale předpokládat, že dojde ke zvýšení počtu oznámení. V počátcích účinnosti nové právní úpravy lze očekávat zvýšený počet oznámení, přičemž s přibývajícím časem se počet oznámení již nebude výrazně měnit. Další vývoj pak bude výrazně ovlivněn aktuální situací ve společnosti. Počet podaných oznámení se bude na základě kvalifikovaného odhadu pohybovat v řádu stovek ročně (pravděpodobně 100 až 800 oznámení ročně).

Počet oznámení v České republice a na Slovensku



2. Data neziskových organizací v České republice

V ČR působí množství nestátních neziskových organizací, jež se zaměřují na rozvoj občanské společnosti, podporu větší míry transparentnosti veřejných institucí a boji proti korupci. Mezi nejvýznamnější organizace v ČR patří Transparency International – Česká republika, o.p.s., Oživení, o.s. a Nadační fond proti korupci.

Transparency International - Česká republika, o.p.s.

Transparency International - Česká republika, o.p.s. provozuje svou právní poradnu už od konce roku 2005. Poskytuje v ní bezplatné právní poradenství občanům, kteří se setkají s korupčním jednáním. Je uváděno, že asi 15 % klientů právní poradny jsou oznamovatelé (whistlebloweri). Ze statistiky za rok 2014 přijala právní poradna 536 nových kontaktů. Z toho bylo 29 osob oznamovatelem korupčního jednání na pracovišti.⁷³ Ze statistik za rok 2015 vyplývá, že z více než 400 klientů, kteří kontaktovali právní poradnu TI ČR, šlo ve 46 případech o oznamovatele.⁷⁴ V roce 2016 kontaktovalo právní poradnu TI ČR 270 klientů, přičemž v roce 2016 již měla TI ČR zřízené specializované whistleblowerské centrum, jehož statistiky nejsou za rok 2016 k dispozici⁷⁵. V roce 2017 kontaktovalo whistleblowerské centrum TI ČR 410

⁷³ LEYER, P. – MYERS, A. Možné funkce Centra pro oznamovatele – whistleblowery v České republice. Studie. CZ10 [cit. 9. 10. 2018]. S. 33-34. Dostupné na: <http://www.cz10.cz/wp-content/uploads/2015/09/Mo%C5%BEn%C3%A9-funkce-Centra-pro-oznamovatele-%E2%80%93-whistleblowery-v-%C4%8Cesk%C3%A9-republice1.pdf>.

⁷⁴ Výroční zpráva Transparency International Česká republika za rok 2015. Transparency International [cit. 9. 10. 2018]. Dostupné na: <https://www.transparency.cz/vyrocní-zpráva-2015/>.

⁷⁵ Výroční zpráva Transparency International za rok 2016. Dostupná na: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-Transparency-International-%C4%8Cesk%C3%A1-republika-2016.pdf>.

klientů, přičemž většina dotazů se týkala korupce nebo nesprávného úředního postupu⁷⁶. Za rok 2018 nejsou celkové údaje k whistleblowerskému centru k dispozici. Nicméně TI ČR uvádí příklad spolupráce s whistleblowerem, jehož spolupráce s TI ČR vedla až k podání trestního oznámení⁷⁷.

Z výše uvedených dat je zřejmé, že pracovníci TI ČR přichází při své práci do častého kontaktu s potencionálními whistleblowery. Statistika z roku 2017 pak ukazuje, že zavedení specializovaného kanálu pro whistleblowery vedlo k významnému nárůstu počtu těchto kontaktů.

Oživení, o.s.

Oživení, o.s. je nezisková organizace poskytující bezplatné právní poradenství v oblasti whistleblowingu. V roce 2014 poskytlo Oživení právní a protikorupční konzultace celkem 318 občanům, v roce 2015 Oživení vyřídilo celkem 317 podnětů či dotazů.⁷⁸ Organizace Oživení v roce 2015 spustila nový nástroj pro bezpečné oznámení podezření ze spáchání protiprávního korupčního jednání, tzv. GlobaLeaks. Ve své výroční zprávě uvádí, že v roce 2015 přijalo prostřednictvím platformy GlobaLeaks celkem 44 oznámení a podnětů, avšak dále již neuvádí, zda byla všechna tato podání relevantní či postoupena příslušným orgánům. V roce 2016 zpracovalo Oživení 299 podnětů, z čehož 10 podnětů předalo Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Vyhrálo 2 soudní spory ve věci radničních periodik a zahájilo 5 soudních sporů. Současně zrealizovalo 2 veřejné debaty a jedno školení na téma Přístup k informacím dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím⁷⁹ V roce 2017 Oživení zpracovalo celkem 341 podnětů, z čehož se 238 týkalo obecní samosprávy. Proběhly 2 veřejné debaty a 11 setkání po celé ČR v rámci mobilní právní poradny Bezkorupce tour. Oživení zahájilo 3 soudní spory a podalo jeden podnět na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.⁸⁰ V roce 2018 zpracovalo Oživení 350 podnětů, z nichž nejvýznamnější se týkaly problematiky zadávání veřejných zakázek a veřejného přístupu k informacím. Oživení podalo podnět k ÚOHS a 2 ústavní stížnosti (jedna za podpory veřejné ochránkyně práv)⁸¹.

Nadační fond proti korupci

Účelem Nadačního fondu proti korupci je podpora odhalování korupční činnosti ve veřejné správě a podpora projektů odhalujících korupci. Nadační fond proti korupci neposkytuje

⁷⁶ Výroční zpráva Transparency International za rok 2017. Dostupná na: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-Transparency-International-%C4%8Cesk%C3%A1-republika-2017.pdf>

⁷⁷ Výroční zpráva Transparency International za rok 2018. Dostupná na: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2019/07/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-Transparency-International-%C4%8Cesk%C3%A1-republika-2018.pdf>

⁷⁸ LEYER, P. – MYERS, A. Možné funkce Centra pro oznamovatele – whistleblowery v České republice. Studie. CZ10 [online]. S. 33-34. Dostupné z: <http://www.cz10.cz/wp-content/uploads/2015/09/Mo%C5%BE%C3%A9-funkce-Centra-pro-oznamovatele-%E2%80%93-whistleblowery-v-%C4%8Cesk%C3%A9-republice1.pdf>. Výroční zpráva za rok 2015. Oživení [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/vz2015_download.pdf.

⁷⁹ Výroční zpráva za rok 2016. Oživení [cit. 9. 10. 2018]. 2017. Dostupné na: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2017/07/oziveni_vz2016_web.pdf.

⁸⁰ Výroční zpráva za rok 2017. Oživení [cit. 9. 10. 2018]. 2018. Dostupné na: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2018/06/VZ_web.pdf.

⁸¹ Výroční zpráva za rok 2018. Dostupná na https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2019/07/vyrocnizprava_web.pdf.

pro občany právní poradnu, ale poskytuje granty a finanční podporu osobám a organizacím, které nahlásí korupční jednání, popř. vedou různé protikorupční projekty.

Ačkoliv je Nadační fond proti korupci relevantní organizací v oblasti boje s korupcí a v souvislosti s problematikou whistleblowingu vystupuje velmi aktivně, nelze dohledat konkrétní čísla ohledně obdržených podnětů. Ve své výroční zprávě za rok 2015 pouze uvádí, že podal 6 trestních oznámení. Není ale jasné, zda tyto trestní oznámení souvisí s činností oznamovatelů protiprávního jednání či zda tyto trestní oznámení souvisí obecně s korupčním jednáním.⁸²

V roce 2016 poskytl 12 nadačních příspěvků celkovou částkou 1 277 093 Kč.⁸³ V následujícím roce 2017 pak podpořil celkem šest projektů, které byly doporučeny výborem pro nadační příspěvky, v celkové výši přesahující 300 000 Kč.⁸⁴ V roce 2018 poskytl 9 nadačních příspěvků ve výši přes 500 000 Kč a udělil 3 ceny za odvalu oznamovatelům⁸⁵.

3. Mezinárodní závazky ČR v oblasti ochrany oznamovatelů

Závazky ČR vůči mezinárodním organizacím a jejich doporučení

Česká republika je jako členský stát významných mezinárodních organizací rovněž vázána k ochraně oznamovatelů prostřednictvím přijatých mezinárodních smluv. Smluvní strany se zavazují přijmout do svých právních řádů takové právní normy, které pomohou ochránit oznamovatele před odvetnými opatřeními a dalšími následky jimi učiněných oznámení. Jedním z nejzásadnějších dokumentů je **Úmluva Organizace spojených národů proti korupci** (United Nations Convention against Corruption, dále jen „UNCAC“)⁸⁶, která byla Českou republikou ratifikována 29. prosince 2013 a jejímž cílem je efektivnější prosazování opatření k prevenci a potírání korupce. Tato konvence ve čl. 32 a 33 ukládá každé ze smluvních stran zvážit, „*zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoliv osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou*“. Zavedení možnosti ohlašování korupce se také objevuje v článku 8 odst. 4 UNCAC, podle kterého mají smluvní strany uvážit „*zavedení opatření a systémů k usnadnění ohlašování případů korupce prostřednictvím veřejných činitelů příslušným úřadům, když se dozví o takových případech při výkonu svých funkcí*“.

Obdobnou úpravu vtělila Rada Evropy (dále „RE“) do čl. 9 **Občanskoprávní úmluvy o korupci**⁸⁷, podle které „*každá smluvní strana zajistí ve svém vnitrostátním právu přiměřenou*

⁸² Výroční zpráva, účetní závěrka a zpráva auditora za rok 2015. *Nadační fond proti korupci* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: http://www.nfpk.cz/userfiles/soubory/vyrocní_zpravy/vz_nfpk_2015_komplet_audit.pdf.

⁸³ Výroční zpráva, účetní závěrka a zpráva auditora za rok 2016. *Nadační fond proti korupci* [cit. 22. 04. 2020]. Dostupné na: <https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-detail?dokument=49330042&subjektId=693861&spis=383541>.

⁸⁴ Výroční zpráva, účetní závěrka a zpráva auditora za rok 2017. *Nadační fond proti korupci* [cit. 22. 4. 2020]. Dostupné na: <https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-detail?dokument=53660382&subjektId=693861&spis=383541>.

⁸⁵ Výroční zpráva za rok 2018. Dostupná na https://s3-us-west-2.amazonaws.com/ungc-production/attachments/cop_2019/473976/original/VZ_NFPK_2018.pdf?1556365816.

⁸⁶ UNCAC.

http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁸⁷ Občanskoprávní úmluva o korupci (The Civil Law Convention on Corruption).

*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“ a čl. 22 **Trestněprávní úmluvy o korupci**⁸⁸, který zavazuje smluvní strany přijmout legislativní opatření „která budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro: a) ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 1458, nebo ty, kteří jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení, b) svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů“.*

Vedle těchto mezinárodních smluv existuje dále řada doporučení, která cílí na ochranu oznamovatelů. Z dokumentů RE lze jmenovat **Rezoluci 1729**⁸⁹ a **Doporučení 1916**⁹⁰ o ochraně oznamovatelů Parlamentního shromáždění RE, které vyzývá výbor ministrů RE k přípravě doporučených zásad pro ochranu oznamovatelů a členské státy k revizi kompatibility svého legislativního rámce s těmito zásadami. Vedle Rezoluce a Doporučení tak bylo Výborem ministrů RE vydáno také **doporučení CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů**⁹¹, ve kterých jsou definovány zásady, které by měly být členskými státy dodrženy při přípravě legislativní úpravy ochrany oznamovatelů. Zlepšení ochrany oznamovatelů prosazuje v rámci své agendy též Skupina států proti korupci (Group of States against Corruption, dále jen „GRECO“) jako skupina zřízená RE zvláště pro boj s korupcí. Doporučení „zavedení jasných pravidel požadujících, aby státní zaměstnanci a úředníci obecních a krajských úřadů oznamovali podezření na korupci a zajištění dostatečné ochrany proti represáliím těch státních zaměstnanců a pracovníků místních a regionálních úřadů, kteří v dobré víře oznámí podezření na korupci ve státní správě“, se objevilo ve zprávě druhého hodnoticího kola v roce 2006⁹². Tato doporučení se opakují i v dalších hodnoticích zprávách⁹³. Problematika whistleblowingu se objevuje i ve studiích a dalších materiálech vydávaných RE⁹⁴.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f6>.

⁸⁸ Trestněprávní úmluva o korupci (The Criminal Law Convention on Corruption).

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f5>.

⁸⁹ Rezoluce Parlamentního shromáždění RE 1729 (2010).

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17851&lang=en>.

⁹⁰ Doporučení Parlamentního shromáždění RE 1916 (2010).

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17852&lang=en>.

⁹¹ Doporučení Výboru ministrů RE CM/Rec(2014)7.

[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).

⁹² Hodnoticí zpráva GRECO o České republice, druhé kolo hodnocení.

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)7_CzechRepublic_CZ.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)7_CzechRepublic_CZ.pdf).

⁹³ Např. materiál shrnující poznatky z třech hodnoticích kol prováděných GRECO, Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010).

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf.

⁹⁴ RE. A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest.

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ\(2012\)9E_Final.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ(2012)9E_Final.pdf).

4. Srovnání právní úpravy vybraných států

4.1 Obecně

Mezi státy, jež jsou členy Evropské unie a přijaly předpisy na ochranu oznamovatelů během posledních let, přičemž jejich historická zkušenost je v rámci střední a východní Evropy alespoň částečně podobná té české, náleží Slovensko, Rumunsko a Slovinsko. Tyto tři úpravy jsou zároveň příkladem různých možností pojetí ochrany oznamovatelů. Rumunsko zvolilo podobu stručného a velmi obecného zákona, bez zavádění nových institucí či zvláštního statusu oznamovatele. Slovinsko naopak přijalo komplexní zákon, zahrnující kromě ochrany oznamovatelů i oblast střetu zájmů a další opatření související s bojem proti korupci. Vytvořilo též novou nezávislou komisi, jež se kromě jiného zabývá ochranou oznamovatelů a přijímá a prošetřuje jejich oznámení. Státem s nejnověji přijatým zákonem na ochranu oznamovatelů je Slovensko, které zřídilo Úřad na ochranu oznamovatelů a zavedlo status chráněného oznamovatele. Všechny tři státy odlišně řeší rovněž otázku osobní působnosti a oznamovacích mechanismů. Slouží tak jako dobrý příklad variability možné právní úpravy ochrany oznamovatelů.

4.2 Mimoevropské státy

Z mimoevropských států majících zákony věnované whistleblowingu, můžeme jmenovat například USA, kde se ochrana oznamovatelů nekoncentruje do jednoho univerzálního předpisu, ale liší se úprava federální a státní. Úprava je diferencována rovněž podle odvětví, jež má každé své vlastní pojetí ochrany oznamovatelů (např. oznamování uvnitř finančního sektoru, oznamování v oblasti životního prostředí apod.). První právní předpisy regulující whistleblowing v USA lze přitom datovat již do 19. století. Dále lze poukázat na právní úpravy Jihoafrické republiky (2000), Japonska (2004) či Jižní Koreje (2001), kde existují specializované zákony k ochraně oznamovatelů.

4.3 Evropské státy mimo EU

Evropské státy, jež nejsou členy EU, rovněž upravují whistleblowing různými způsoby. Zvláštní zákon věnující se této problematice přijalo v posledních letech Norsko (2017) či Srbsko (2015). Srbská úprava je v poslední době často kladena za vzor jako zákon zahrnující většinu doporučení mezinárodních organizací a komplexně postihující interní i externí oznamování a obsahující dostatečně obecné definice whistleblowingu a oznamovatele.

4.4 Státy EU

Uvnitř EU pak existuje řada různých úprav whistleblowingu a EU je zároveň jedním z proponentů vyšší ochrany oznamovatelů v souvislosti s bojem proti korupci. Ze států EU má zvláštní zákon souhrnně upravující ochranu oznamovatelů: Chorvatsko, Litva, Lucembursko, Rumunsko, Slovinsko, Velká Británie, Irsko, Maďarsko, Slovensko a Nizozemsko. Částečnou úpravu ochrany oznamovatelů má dle dostupných údajů v rámci EU čtrnáct členských států a šest členských států má právní rámec chránící oznamovatele buď velmi omezený či vůbec žádný. V posledních letech přijaly další dílčí opatření, jež lze považovat za kroky k posílení

ochrany oznamovatelů následující státy EU: Rakousko, Belgie, Dánsko, Švédsko, Francie, Maďarsko, Itálie a Malta.⁹⁵

Ze sousedních států ČR přijalo zákon výslovně upravující ochranu oznamovatelů Slovensko. Německo, Rakousko ani Polsko specifickou právní úpravu ochrany oznamovatelů nemají a jejich právní řády nabízejí obdobné možnosti ochrany jako český, tedy existuje zde obecná úprava ochrany před diskriminací, relevantní předpisy pracovního práva a ustanovení na ochranu osobnosti, jichž se mohou oznamovatelé domáhat zejména pomocí soudů.

4.5 Ochrana oznamovatelů ve vybraných státech

4.5.1 Irsko

Irsko přijalo zákon o ochraně oznamovatelů, jenž je účinný od 15. července 2014. Při tvorbě irské úpravy posloužily jako vzor zákony platící ve Velké Británii a Novém Zélandu. Zákon obecně cílí na poskytnutí možnosti odškodnění pro zaměstnance, jež jsou kvůli své pozici oznamovatele postiženi či propuštěni. Subjekty veřejného sektoru musí mít nastaveny interní oznamovací mechanismy povinně, zaměstnavatelé v soukromém sektoru pouze dobrovolně.⁹⁶

Vymezení zaměstnance je poměrně široké a zahrnuje i stážisty (nikoliv však neplacené dobrovolníky), bývalé zaměstnance, smluvní pracovníky, agenturní zaměstnance, příslušníky Policie a další.⁹⁷ Primárně by oznámení měla být činěna interně u zaměstnavatele, zaměstnanci veřejného sektoru mají navíc možnost upozornit přímo ministra. Externě lze oznámení podávat vymezenému okruhu státních institucí, a to vždy podle oblasti, do které oznámení směřuje. Pro externí oznámení platí vyšší standard (vyšší míra pravdivosti a podloženosti oznámení). Oznámení lze v poslední instanci podat například i novináři, zde ovšem platí nejvyšší standard kvality oznámení.⁹⁸

V případě, že je zaměstnanec ze strany zaměstnavatele postižen v souvislosti se svým oznámením, může se obrátit na soud, který v případě, že se jedná o ochráněné oznámení a postih byl učiněn v souvislosti s ním, vysloví postih za nespravedlivý a zaměstnanci může přiznat odškodnění. V řízení se přitom vychází z toho, že jde o chráněné oznámení, dokud není prokázán zaměstnavatelem opak. Pokud je zaměstnanec v zaměstnání penalizován či mu zaměstnavatel vyhrožuje, může se obrátit se stížností na zvláštní komisi pro pracovní vztahy, která zároveň vydává některé metodické materiály týkající se whistleblowingu.⁹⁹

⁹⁵ Transparency International. *Whistleblowing in Europe: Legal protections for the whistleblowers in EU*. 2013. [cit. 9. 10. 2018]. Dostupné na: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf.

⁹⁶ Public Servants Disclosure Act, ve znění účinném od 19. června 2017.

Committing to Effective Whistleblower Protection. *OECD* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>.

⁹⁷ Citizens information – Protection for whistleblowers dostupné na: https://www.citizensinformation.ie/en/employment/enforcement_and_redress/protection_for_whistleblowers.html.

⁹⁸ Protected Disclosure Act 2014. *Irish Statute Book* [cit. 9. 10. 2018] 2018. Dostupné na: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.

⁹⁹ Protected Disclosure Act 2014. *Irish Statute Book* [cit. 9. 10. 2018] 2018. Dostupné na: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.

Za zmínku jistě stojí, že s irským veřejným sektorem spolupracuje na ochraně oznamovatelů místní pobočka Transparency International, která zajišťuje fungování call centra, na které se mohou oznamovatelé obrátit.¹⁰⁰

4.5.2 Kanada

Od roku 2007 je v Kanadě na federální úrovni účinný zákon na ochranu oznamovatelů ve veřejné správě (federální administrativě). Cílem tohoto zákona je poskytnout zaměstnancům (i smluvním pracovníkům a dodavatelům) veřejného sektoru na federální úrovni spolehlivé a bezpečné způsoby, jak upozornit na vážná pochybení a protiprávní jednání na pracovišti. Jedná se přitom o pochybení spáchaná uvnitř organizace či v souvislosti s činností federální administrativy. Tento zákon se tak nevztahuje na soukromý sektor, ani na zaměstnance Parlamentu, jež mají své vlastní interní mechanismy a opatření uzpůsobená pro dané účely. Každý federální úřad a organizace musí mít jmenovaného alespoň jednoho pracovníka, jenž se speciálně zabývá podněty a oznámeními federálních zaměstnanců.¹⁰¹

V rámci systému je zřízen jako nezávislý úřad post zmocněnce pro integritu ve veřejném sektoru, který má za úkol vyřizovat oznámení jak zevnitř veřejného sektoru, tak od veřejnosti. Ten může s oznámením naložit v závislosti na jeho povaze podle zákona na ochranu oznamovatelů, nebo o daném případě zpravit Parlament. Pokud zmocněnec posoudí případ oznamovatele jako odůvodněný, podá podnět k zvláštnímu tribunálu, sloužícímu k ochraně oznamovatelů. Tento zvláštní tribunál je kvazi soudním nezávislým orgánem, jenž je obsazen soudci z různých úrovní soudní soustavy. Úlohou tribunálu je posoudit, zda byl oznamovatel neoprávněně postižen, a přiznat mu odškodnění, následně může též ukládat sankce subjektům, jež oznamovatele neoprávněně postihly. Za postihy oznamovatele v souvislosti s jeho oznámením mohou být ukládány vysoké pokuty a jsou trestně postižitelné. Oznamovatelů též může být poskytnuta úhrada právních služeb, pokud si je nemohou dovolit.¹⁰²

Reálná praxe zákona

Počet oznámení však zůstává poměrně nízký. Mnoho oznámení se týká pouze špatných vztahů na pracovišti, obtěžování mezi zaměstnanci či špatného chování managementu. Nadále přetrvává neochota oznamovat závažná pochybení kvůli strachu zaměstnanců z odvety.¹⁰³ Transparency International Canada kritizuje stávající úpravu ochrany oznamovatelů jako zastaralou a postrádá poskytnutí ochrany oznamovatelům ještě před tím (ex ante ochrana), než na ně dopadne postih ze strany zaměstnavatele či kolegů. Kritizuje též použitelnost úpravy pouze na federální úrovni a pouze ve federální administrativě, namísto toho aby byla aplikovatelná na všechny zaměstnance. Případů, jež byly postoupeny zvláštnímu tribunálu, jsou pouze jednotky, jelikož určitou brzdou v systému je výše uvedený zmocněnec, který podání postupovaná tribunálu do jisté míry „filtruje“. ¹⁰⁴ Závažným problémem kanadské právní úpravy

¹⁰⁰ The Speak Up Helpline. Dostupné na: <https://transparency.ie/helpline>.

¹⁰¹ Committing to Effective Whistleblower Protection. *OECD* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>.

¹⁰² Committing to Effective Whistleblower Protection. *OECD* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>.

¹⁰³ Committing to Effective Whistleblower Protection. *OECD* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>.

¹⁰⁴ Podněty ke kanadskému Akčnímu plánu OGP pro roky 2016 – 2018. *Government of Canada. Open Government* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: <http://open.canada.ca/en/idea/enhancing-whistleblower-protection>.

je absence ochrany oznamovatelů v soukromém sektoru, kdy tito oznamovatelé jsou často postiženi ztrátou zaměstnání.¹⁰⁵

4.5.3 Německo

Není přijata specifická legislativa zaměřená na ochranu oznamovatelů. Ta probíhá stejně jako v ČR pomocí pracovněprávních a služebních předpisů a skrze soudní ochranu. V roce 2016 byl zákonem zřízen vrchní federální finanční dohledový orgán (Federal Financial Supervisory Authority), u které mohou oznamovatelé nahlašovat pochybení týkající se bankovního sektoru a je jim zajištěna anonymita a je zakázáno proti těmto oznamovatelům vést trestní či pracovněprávní postihy. Řada korporací má zřízeny horké linky a nastaveny interní oznamovací mechanismy. Na federální úrovni však není whistleblowing obecně upraven, a to ani po apelu vzneseném Evropským soudem pro lidská práva po vydání rozsudku ve věci *Heinisch proti Německu*¹⁰⁶ (blíže v důvodové zprávě).

4.5.4 Nizozemsko

Nový zákon o ochraně oznamovatelů je v Nizozemsku účinný od roku 2016. Každý zaměstnavatel, mající více než padesát zaměstnanců, musí mít vytvořen interní mechanismus, který slouží k podávání oznámení. Měl by mít alespoň jednoho zaměstnance či případně více zaměstnanců určených jako osoby pověřené k přijímání oznámení, podaných interním mechanismem. Mezi okruh zaměstnanců, kteří mohou být oznamovateli, se dle tohoto zákona počítají mimo jiné i agenturní zaměstnanci.¹⁰⁷ Nizozemskou vládou je rovněž zřízeno centrum pro oznamovatele, které poskytuje rady, metodickou pomoc a zároveň se zabývá vyšetřováním podaných oznámení. Interní oznamovací mechanismy zaměstnavatelů musí být k dispozici i bývalým zaměstnancům zaměstnavatele a ostatním pracovníkům, jež s daným zaměstnavatelem spolupracují či s ním jsou v kontaktu v souvislosti s výkonem svého zaměstnání.¹⁰⁸

Pokud je oznámení interním mechanismem řešeno nedostatečně či se vůbec nejeví účelné interní mechanismus použít, může oznamovatel podat oznámení externímu subjektu, jímž je instituce, jež je v daném případě nejvhodnější z hlediska obsahu oznámení. Pokud si oznamovatel není jistý, který externí subjekt zvolit, může se poradit s centrem pro oznamovatele. Pokud není žádný externí subjekt vhodný k prošetření oznámení, může oznamovatel podat oznámení přímo centru pro oznamovatele, jenž má zvláštní oprávnění vyšetřovat oznámená pochybení, vyžadovat od zaměstnavatele podklady atd.¹⁰⁹ Zaměstnavatel nemůže oznamovatele jakkoli postihovat kvůli podanému oznámení, bylo-li podáno v dobré víře, řádným způsobem a s náležitou péčí. Sankce za nezřízení interního mechanismu

¹⁰⁵ Paloma Raggo, *If the Trump whistleblowers lived in Canada, they'd face serious risks*. [cit. 23. 03. 2020]. 2019. Dostupné na: <https://theconversation.com/if-the-trump-whistleblowers-lived-in-canada-theyd-face-serious-risks-125479>.

¹⁰⁶ Rozsudek ESLP ze dne 21. 7. 2011, č. stížnosti 28274/08.

¹⁰⁷ Dutch House for Whistleblowers Act. *Clifford Chance* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: https://www.cliffordchance.com/briefings/2016/06/dutch_house_for_whistleblowersact.html.

¹⁰⁸ Dutch House for Whistleblowers Act (in Dutch: “Wet Huis voor Klokkenluiders”):

Mandatory internal procedure and new prejudice prohibition as of 1 July 2016. *Doorn en Keizer* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: <http://www.denklaw.nl/wp-content/uploads/2016/06/Newsletter-Dutch-House-for-Whistleblowers-Act.pdf>.

¹⁰⁹ Dutch House for Whistleblowers Act. *Clifford Chance* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: https://www.cliffordchance.com/briefings/2016/06/dutch_house_for_whistleblowersact.html.

zaměstnavatelem nejsou stanoveny, sankce za neoprávněný postih oznamovatele rovněž zákon nestanovuje.¹¹⁰

4.5.5 Norsko

Od roku 2017 jsou v Norsku platná nová pravidla pro ochranu oznamovatelů (došlo k novelizaci zákona o pracovním prostředí). Každý zaměstnavatel, zaměstnávající více než pět zaměstnanců, musí mít vytvořen program na ochranu oznamovatelů, v němž je stanoven interní mechanismus podávání oznámení. Zaměstnanci by tímto dokumentem měli být motivováni k nahlášení pochybení, ke kterým dochází na pracovišti či v souvislosti s jejich zaměstnáním. Písemný firemní program na ochranu oznamovatelů musí splňovat minimální požadavky dle zákona o pracovním prostředí. Jsou zakázány odvetné kroky proti zaměstnanci, který učiní oznámení.¹¹¹

4.5.6 Nový Zéland

Zákon o ochraně oznamovatelů (Protected Disclosures Act) je na Novém Zélandu účinný od roku 2001. Za oznamovatele se považují zaměstnanci, kteří upozorní na závažná pochybení. Definice zaměstnance je přitom značně extenzivní, neboť sem spadají i lidé pracující z domova, bývalí zaměstnanci, dobrovolníci či dodavatelé služeb. O chráněné oznámení půjde v případě, že pochybení bylo spácháno na pracovišti nebo v souvislosti s ním a oznamovatel je přesvědčen o pravdivosti oznámených skutečností a usiluje o vyšetření oznámeného případu.¹¹²

Oznámení by mělo být podáno prostřednictvím interních mechanismů, pokud je má subjekt zřízen (veřejný sektor má tyto mechanismy povinně). Pokud nelze oznámení učinit touto cestou, měl by se oznamovatel obrátit na vedení u svého zaměstnavatele. Pokud ani tato možnost není uskutečnitelná, může podat oznámení vymezeným veřejným autoritám. Těmi je široké spektrum veřejných úřadů a organizací.

Tento zákon zakazuje jakákoliv trestní, disciplinární či civilní postihy proti oznamovateli. Pokud zaměstnavatel přesto oznamovatele za podání oznámení postihne, má zaměstnanec možnost podat stížnost podle pracovněprávních pravidel vyplývajících z legislativy a „case law“. Nerovné zacházení s oznamovatelem může být postiženo zároveň i dle zákona o lidských právech. Metodickou a poradenskou podporu pro oznamovatele poskytuje Ombudsman, jenž je zároveň jednou z autorit, na které se lze s oznámením obrátit v případě nemožnosti použít jiné oznamovací mechanismy (interní mechanismy, oznámení podané vedení zaměstnavatele).

¹¹⁰ Dutch House for Whistleblowers Act. *Clifford Chance* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: https://www.cliffordchance.com/briefings/2016/06/dutch_house_for_whistleblowersact.html.

¹¹¹ Norway: New statutory rules regarding whistleblowing. [cit. 24. 03. 2020]. 2017. Dostupné na: <https://www.taylorvinters.com/news/norway-new-statutory-rules-regarding-whistleblowing>.

¹¹² Making a protected disclosure – “blowing the whistle.” [cit. 9. 10. 2018]. 2012. *Ombudsman*. Dostupné na: <http://www.ombudsman.parliament.nz/what-we-do/protecting-your-rights/protected-disclosures-whistle-blowing>.

4.5.7 Rakousko

Není přijata specifická legislativa zaměřená na ochranu oznamovatelů. Ta probíhá stejně jako v ČR pomocí pracovněprávních a služebních předpisů skrze soudní ochranu. Federální ministerstvo spravedlnosti na svých stránkách zveřejňuje možnosti a rady jak oznámit podezření na protiprávní jednání a kanál, přes který lze anonymně činit oznámení z oblasti úplatkářství, korupce atd. (Corruption, White Collar Crime, Welfare Fraud, Financial Crime, Fraudulent Accounting, Capital-Market Offences, and Money Laundering).

Po zpracování podnětu může s whistleblowerem navázat kontakt přímo státní zastupitelství, pokud je k tomu whistleblower ochoten, a případně od něho získat další informace týkající se podaného oznámení. Dále je určitá ochrana poskytována zákonem o bankách (Bankwesengesetz) zaměstnancům bankovního sektoru, kteří mají možnost oznamovat pochybení týkající se finančního sektoru.

4.5.8 Rumunsko

V Rumunsku je ochrana oznamovatelů poskytována speciálním zákonem přijatým v roce 2004. Až několik let po přijetí zákona (v roce 2008) byla přijata další úprava nutná k provedení zákona a jeho skutečné vynutitelnosti. V zákoně jsou za oznamovatele považovány osoby zaměstnané v širokém spektru veřejných institucí, mezi které jsou zahrnuty i místní samosprávy, státní podniky, poradní orgány, státem ovládané společnosti či jiné instituce plnící veřejné úkoly (vzdělávací, zdravotní atd.).

Zákon chrání identitu oznamovatele a předpokládá u oznamovatele dobrou víru. Oznamovaným jednáním je široké spektrum pochybení, jež zahrnují korupční trestné činy, diskriminační praktiky, zneužití veřejných prostředků, porušení administrativních postupů a mnoho dalších. Oznamovatel, proti kterému je zahájeno disciplinární řízení, může požadovat účast médií či zástupců odborů v průběhu jednání. Oznamovat lze řadě veřejných institucí, nadřízeným oznamovatele či vedení instituce, v níž je oznamovatel zaměstnán, parlamentním komisím, odborům, nevládním organizacím nebo médiím. Pokud byl proti oznamovateli použit v souvislosti s jeho oznámením disciplinární postih či správní sankce, soud takové opatření zruší. Jako podpůrné opatření zákon zavádí obrácené důkazní břemeno.

Reálná praxe zákona

V roce 2009 byl počet oznámení mizivý, patrně i s ohledem na sociokulturní kontext.¹¹³ Ani do roku 2017 se efekt nedostavil a podle některých autorů je ochrana oznamovatelů v Rumunsku stále na svém počátku a zůstává především věcí teorie než praxe.¹¹⁴

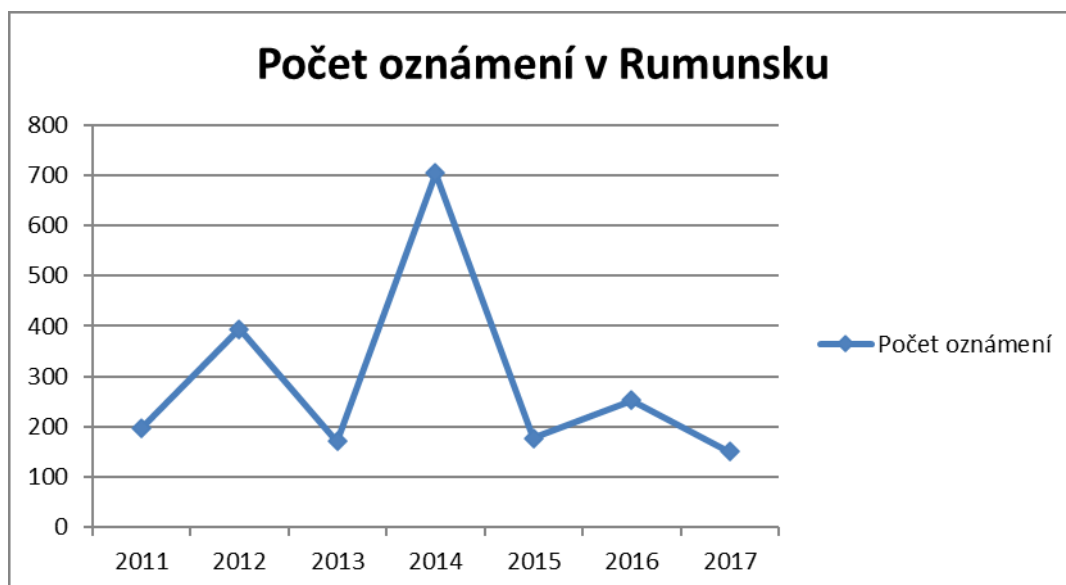
Dle statistik zaslaných předkladateli rumunským ministerstvem vnitra bylo v roce 2014 evidováno 704 oznámení, v roce 2015 evidováno 177 oznámení, v roce 2016 bylo zaznamenáno

¹¹³ Alternative to Silence. Whistleblowers Protection in 10 European Countries. *Transparency International* [cit. 9. 10. 2018]. 2009. Dostupné na: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries.

¹¹⁴ Dimitriu, Raluca. The Whistleblowing Policies in Romania's Labour Law. *Accounting and Management Information Systems* [cit. 9. 10. 2018]. 2014. Vol. 13, No. 3, s. 584-598. Dostupné na: http://www.cig.ase.ro/revista_cig/Fisiere/13_3_8.pdf.

253 oznámení a v roce 2017 pouze 151 oznámení. Ve sledovaném období (2011–2017) bylo podáno přesně 2.047 oznámení, což je v průměru 292 oznámení ročně. Z tohoto počtu:

- byly evidovány dva případy odvetných opatření vůči oznamovateli ze strany zaměstnavatele (konkrétně v roce 2013 a v roce 2016),
- bylo evidováno 8 případů poskytnutí kompenzace oznamovatelům (v roce 2014),
- bylo evidováno 8 žalob souvisejících s podáním oznámení, a to v roce 2017.



Zdroj: statistiky rumunského Ministerstva vnitra

RUMUNSKO	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Celkový počet podaných oznámení	171	704	177	253	151
Počet vnitřních regulací v souladu s ustanoveními právního předpisu	18	118	94	111	30
Počet institucí, které implementovaly vnitřní procedury týkající se ochrany oznamovatelů	254	215	319	30	13
Počet administrativních opatření přijatých z důvodu snahy odstranit příčiny okolností, které způsobily porušení zákona o ochraně oznamovatelů	39	57	77	110	42

Případy odvetných opatření vůči oznamovateli na pracovišti	1	0	0	1	0
Počet žalob před soudem	0	0	0	0	8
Případy, kdy byla oznamovateli poskytnuta kompenzace	0	8	0	0	0

Zdroj: statistiky rumunského Ministerstva vnitra

4.5.9 Slovensko

Oznamovatelé jsou dle zákona¹¹⁵ fyzické osoby, které se o oznamovaných skutečnostech dozví v souvislosti s výkonem zaměstnání, povolání, postavení, funkce nebo v souvislosti s činností ve veřejném zájmu. Ochrana oznamovatele dopadá i na osobu jemu blízkou, pokud je v pracovněprávním vztahu ke stejnému zaměstnavateli jako oznamovatel, k zaměstnavateli, který je ve vztahu k zaměstnavateli oznamovatele závislou osobou nebo k zaměstnavateli, který je zaměstnavatelem oznamovatele založený nebo zřízený. Obecně je oznamované jednání označováno zákonem jako protispolečenská činnost. Zákon obsahuje taxativní výčet protiprávních jednání, nazvaných závažná protispolečenská činnost, jichž se oznamování týká především. Jedná se o trestné činy, jež lze souhrnně označit za korupční, dále trestné činy, u kterých je stanoven trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby převyšující tři roky, a správní delikty, za něž je možno uložit pokutu s horní hranicí ve výšce minimálně 30 000 EUR. Oznamovat však lze i jinou protispolečenskou činnost, o které se osoba dozví v souvislosti s výkonem výše uvedených činností.

Orgány veřejné moci zaměstnávající nejméně 5 zaměstnanců a zaměstnavatelé s nejméně 25 zaměstnanci musí zřídit vnitřní systém vyřizování podnětů. Externě se oznámení naplňující znaky trestného činu či správního deliktu oznamuje příslušným orgánům (prokuratuře či správnímu orgánu).

Od 1. března 2019 je účinná novela výše zmíněného slovenského zákona vypracovaná ve spolupráci s neziskovým sektorem a za pomoci OECD, která dává vzniknout Úřadu pro ochranu oznamovatelů protispolečenské činnosti. Jedná se o nezávislý úřad, jehož předsedu volí Parlament. Kandidáty na předsedu úřadu pak vybírá komise, v níž má svého zástupce vláda, kancelář prezidenta, neziskový sektor, kancelář ombudsmana a Rada pro státní službu. Za účelem transparentnosti proběhlo první kolo volby kandidáta online.

Osoba, jež je chráněným oznamovatelem, podléhá ochraně spočívající v požadavku schválení všech úkonů a rozhodnutí zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu inspektorátem práce, který na základě žádosti oznamovatele posoudí, zda se nejedná o úkony postihující zaměstnance za podané oznámení. Pokud se jedná o postih ze strany zaměstnavatele, inspektorát souhlas k úkonu neudělí a ten je považován za neplatný. Konkrétní ochrana oznámeného není zákonem specifikována. Odměnu přiznává na základě žádosti Úřad pro ochranu oznamovatelů protispolečenské činnosti, pokud bylo výsledkem oznámení

¹¹⁵ Na Slovensku dne 1. ledna 2015 vstoupil v účinnost zákon na ochranu oznamovatelů („Zákon č. 307/2014 Zb., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov“).

pravomocné rozhodnutí o spáchání trestného činu či správního deliktu. Odměna může dosáhnout až padesátinásobku minimální mzdy.

Reálná praxe zákona

Přestože je zákon účinný poměrně krátce, jsou již k dispozici různé statistiky o dopadu tohoto zákona v praxi. Např. organizace Transparency International – Slovenská republika provedla výzkum uplatňování zákona v inspektorátech práce. Ze zákona mají tyto státní orgány možnost poskytovat zaměstnancům ochranu před odvetnými opatřeními. Zjištění byla především následující:

- Inspektoráty práce od ledna do konce května 2016 obdržely dvě žádosti o pozastavení neoprávněného pracovněprávního úkonu; obě žádosti byly zamítnuty. Za stejné období přiznaly inspektoráty práce ochranu 11 oznamovatelům, kteří nekalé praktiky oznámili policii, prokuratuře nebo jiné příslušné instituci.
- Transparency International konstatuje, že zavedení nové legislativy o whistleblowingu je doprovázeno velmi malým počtem případů.¹¹⁶

Dle hodnotící zprávy Slovenského národního střediska pro lidská práva za rok 2015 a bylo na Slovensku za období 1. ledna – 31. prosince 2015 evidováno 9 případů přiznání statusu oznamovatele a 1 případ zapojení inspektorátu práce do realizace úkonů ze strany zaměstnavatele vůči oznamovateli.¹¹⁷

Z hodnotící zprávy Slovenského národního střediska pro lidská práva za rok 2016 vyplývá, že v období od 1. ledna do 31. prosince 2016 byla na Slovensku evidována níže uvedená porušení zákona na ochranu oznamovatelů.¹¹⁸

Porušení	Popis	Počet
§ 11	Nezavedení vnitřního systému vyřizování podnětů	1
§ 11 odst. 1	Zaměstnavatel neurčil zodpovědnou osobu	3
§ 11 odst. 2	Zodpovědná osoba nebyla v přímé podřízenosti statutárního orgánu	4
§ 11 odst. 3	V obci nebo župě nesplnil úlohy zodpovědné osoby hlavní kontrolor	1
§ 11 odst. 4	Nedodržení lhůty určené na prověření podnětu	1
§ 11 odst. 5	Zaměstnavatel nezveřejnil zodpovědnou osobu a způsob podávání podnětů	4

¹¹⁶ NECHALA, P. ŠÍPOŠ, G. THOLTOVÁ, B. *Zákon na ochranu whistleblowerov je aj po roku a pol bez výrazných výsledkov.* [cit. 9. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: <http://transparency.sk/sk/zakon-na-ochranu-whistleblowerov-je-aj-po-roku-a-pol-bez-vyraznych-vysledkov/>.

¹¹⁷ Hodnotiaca správa. *Slovenské národné stredisko pre ľudské práva* [cit. 9. 10. 2018]. 2015. Dostupné na: http://www.snspl.sk/CCMS/files/Hodnotiaca_sprava_-_final.pdf.

¹¹⁸ Hodnotiaca správa. *Slovenské národné stredisko pre ľudské práva* [cit. 1. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: http://www.snspl.sk/CCMS/files/Hodnotiaca_sprava_2016_-_upravena_finálna_verzia.pdf.

§ 11 odst. 8	Zaměstnavatel nevydal vnitřní předpis	2
§ 11 odst. 8 písm. a), d), e), f)	Vnitřní předpis nesplňoval zákonné požadavky	9
§ 23 odst. 2	Zaměstnavatel nezabezpečil plnění zákonných povinností do šesti měsíců od účinnosti zákona	3
Součet		28

Zdroj: Hodnoticí zpráva Slovenského národního střediska pro lidská práva za rok 2016

Ze sdělení Národního inspektorátu práce Slovenské republiky vyplynulo, že za rok 2017 bylo na inspektorátech práce zaevidováno 10 chráněných oznamovatelů, z čehož v 6 případech byla ochrana poskytnuta inspektoráty práce a ve zbývajících 4 případech krajskou prokuraturou. Do listopadu roku 2018 bylo zaevidováno celkem 9 případů oznámení, přičemž v 5 případech ochranu oznamovateli poskytly inspektoráty práce a ve 4 případech krajská prokuratura.

Z poskytnutých dat za roky 2015 až 2018 lze dojít k závěru, že zavedení nové právní úpravy v oblasti whistleblowingu je doprovázeno velmi nízkým počtem oznámení. Nelze se přitom domnívat, že v praxi k zastrašování nebo negativním dopadům na potencionální oznamovatele nedochází.

Nedostatky lze spatřovat zejména v nedostatečné osvětě veřejnosti a v nízkém počtu učiněných oznámení. Osvětu veřejnosti měl plnit Národní inspektorát práce, avšak v reálném fungování tuto úlohu nenaplnil. Potencionální oznamovatelé na jeho internetových stránkách jen s obtížemi naleznou informace v oblasti whistleblowingu; zejména jakým způsobem podat oznámení a jakých práv se mohou dovolat.

4.5.10 Slovinsko

Slovinsko již v roce 2005 přijalo zákon o ochraně svědků. Tato právní úprava zaručuje ochranu svědků a dalších osob, které jsou ohroženy kvůli spolupráci se soudy. Ochrana je zaručena ještě před samotným procesem a i po něm. Zákon, který by specificky upravoval problematiku ochrany oznamovatelů korupce, byl přijat v roce 2010 (později byl novelizován).¹¹⁹

Ve slovinské právní úpravě mohou oznamovatelé být zaměstnanci jak veřejného, tak soukromého sektoru. Oznamovaným jednáním je obecně míněna korupce. Zákon obsahuje definici pojmu korupce, jež uvádí, že korupcí je každé jednání porušující řádný proces ve veřejném i soukromém sektoru, porušení pravidel za získání výhody pro sebe či jiné, její požadování, očekávání a další. Oznámení lze podat zvláštnímu nezávislému orgánu, Komisi pro prevenci korupce, případně jinému kompetentnímu orgánu. V případě veřejné správy je oznamování lehce modifikováno, ovšem stále lze oznámení učinit i Komisi. To ovšem nevylučuje možnost oznamovatele upozornit na případ i veřejnost.

Pokud je oznamovatel vystaven odvetným opatřením, může po zaměstnavateli požadovat náhradu škody. Komise v takových případech může poskytovat asistenci. Pokud se jedná o osobu ve státní službě, lze požádat o přeražení na jiné srovnatelné pracovní místo uvnitř veřejné správy. Slovinská úprava rovněž chrání identitu oznamovatele a předpokládá u něj dobrou víru. Zákon neupravuje oblast kompenzace oznamovatelů.

¹¹⁹ PETEK, M. Whistleblowing – legal situation in Slovenia. *East Legal Team* [cit. 9. 10. 2018]. Dostupné na: <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-slovenia/>.

Reálná praxe zákona

Slovinský zákon pak trpí podobnými problémy jako rumunský, ačkoliv je podstatně komplexnější. Slovinská zvláštní komise postrádá dostatečné materiální a personální zajištění, což zapříčiňuje zdlouhavost řízení před ní. Provádění zákona v praxi je též místy problematické, zejména pak otázka utajení identity oznamovatele je v kontextu slovinských pravidel spravedlivého procesu obtížně proveditelná.¹²⁰

Dle statistik Komise pro prevenci korupce nebyl z její strany v roce 2010 vydán žádný požadavek na zastavení odvetných opatření vůči oznamovateli. V roce 2011 se jednalo o jeden případ, v roce 2012 také jeden případ, který se však vztahoval ke třem osobám najednou. Mezi lety 2010–2012 byla poskytnuta ochrana oznamovateli v 5 případech.¹²¹

Následující statistika vychází taktéž z evidence Komise pro prevenci korupce:

SLOVINSKO	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015
Ochrana identity (zavedení pseudonymu pro oznamovatele)	10	5	2
Požadavek ze strany Komise na zastavení odvetných opatření vůči oznamovateli	0	0	0
Ochrana poskytnutá úřední osobě	0	0	1

4.5.11 Spojené státy americké

V USA existuje řada předpisů, které upravují ochranu oznamovatelů v různých odvětvích (finanční trhy, životní prostředí atd.). Tyto předpisy byly většinou vydány v reakci na proběhlé rozsáhlé případy pochybení a protiprávních jednání v soukromém či veřejném sektoru (např. znečišťování životního prostředí, krácení daní či zpronevěry). Whistleblowing tak není řešen souhrnným předpisem, ale řadou sektorových předpisů.

Obecně, zaměstnanci nemohou být postihováni v souvislosti s tím, že podali oznámení podle konkrétního sektorového předpisu na ochranu oznamovatelů. Kromě žaloby se může oznamovatel bránit rovněž stížností či podáním zvláštním orgánům, zřízeným v rámci konkrétní instituce, organizace či odvětví.

Zaměstnavatel může být podle některých specifických předpisů vystaven přísným sankcím za postih oznamovatele (sankce pro zaměstnavatele stanoví například Sarbanes-Oxley Act [Public

¹²⁰ Transparency International. *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU* [cit. 9. 10. 2018]. 2013. Dostupné na: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

¹²¹ Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Slovenia. *Transparency International* [cit. 9. 10. 2018]. Dostupné na: http://www.transparency.si/images/publikacije/Whistleblowing_Slovenia.pdf.

Company Accounting Reform and Investor Protection Act], přijatý po falšování účetnictví velkých korporací).

4.5.12 Srbsko

Nový zákon, který byl přijat v roce 2014 a který byl mnohými neziskovými organizacemi dáván za příklad, je účinný od června 2015. Zákon explicitně zakazuje znevýhodňování oznamovatelů v souvislosti s učiněným oznámením. Za jistých podmínek poskytuje ochranu i osobám, které jsou nějakým způsobem blízké oznamovateli (např. manžel/manželka).

Oznamovatel je zákonem chráněn v případě, že protiprávní jednání nahlásí do jednoho roku ode dne, kdy se o tomto jednání dozvěděl, nejpozději však do deseti let od takového jednání. Zaměstnavatel je povinen jmenovat osobu, která bude zodpovědná za přijímání oznámení. Zaměstnavatelé, kteří mají více než 10 zaměstnanců, jsou povinni zavést interní oznamovací mechanismus. Popis tohoto mechanismu musí být mj. k dispozici i na webových stránkách zaměstnavatele (pokud webové stránky má). Po učiněném oznámení musí zaměstnavatelé věc bez odkladu prošetřit (max. do 15 dnů). Následně musí zaměstnavatel oznamovatele informovat o prošetření a nastolených opatřeních.

Oznamovatel se může domáhat ochrany před nezákonným zacházením ze strany zaměstnavatele před soudem, pokud se bude bránit do 6 měsíců od tohoto zacházení (např. od nezákonné výpovědi z práce). Objektivní lhůta je nastavena na 3 roky. Před soudem je zákonem zavedeno tzv. obrácené důkazní břemeno.¹²²

Reálná praxe zákona

Nezisková organizace Pištjalka poskytla na žádost předkladatele data za období 2015 až 2017 a za první polovinu roku 2018. K poskytnutým datům je nicméně nutné uvést, že se nejedná o úplné údaje, protože do těchto dat jsou zahrnuty pouze případy řešené neziskovou organizací Pištjalka a dále ty, o kterých se organizace dozvěděla.

Za rok 2015 bylo předběžnými opatřeními vydanými soudy vyšší instance chráněno 8 oznamovatelů a jednoho rozhodnutí bylo dosaženo již u soudu první instance. Ve většině případů byla oznamovatelům dána výpověď nebo byli přesunuti na hůře placenou pozici, avšak dle soudního rozhodnutí byli vráceni na své původní pracovní pozice. V roce 2016 se ochrany dovolalo 7 oznamovatelů, kterým byla poskytnuta ochrana formou předběžných opatření u soudů vyšší instance. Během roku 2017 nezisková organizace zaznamenala 7 případů, kdy byla ochrana poskytnuta předběžnými opatřeními u soudů vyšší instance, další 4 oznamovatelé byli chráněni předběžnými opatřeními u soudů první instance a 1 oznamovatel vyhrál pracovníprávní spor (ještě však není konečné rozhodnutí). Celkem 4 obhájci vyhráli spor před soudy vyšší instance (vše již pravomocná rozhodnutí). Za první polovinu roku 2018 bylo celkem 5 oznamovatelů chráněno předběžnými opatřeními, jeden oznamovatel vyhrál pracovníprávní spor před soudem první instance a jeden oznamovatel podobný spor před soudem vyšší instance.

¹²² White Book: Proposals for improvement of the business environment in Serbia. *Foreign Investors Council* [cit. 9. 10. 2018]. 2015, s. 126-128. Dostupné na: <http://www.fic.org.rs/projects/white-book/white-book.html>.

4.5.13 Španělsko

Španělskému Parlamentu byl ke schválení předložen zákon o ochraně oznamovatelů, který má transponovat Směrnici. Zákon, který byl vytvořen ve spolupráci vládních i nevládních organizací (Xnet, Whistleblowing International Network, Government Accountability Project) má sjednotit roztržštěnou právní úpravu ochrany whistleblowerů ve veřejném a soukromém sektoru. Španělská úprava sleduje úpravu Směrnice a kromě oznamovatelů samotných chrání, stejně jako český návrh zákona, i „prostředníky“, tedy jakékoliv osoby, které oznámení umožnily nebo usnadnily. Věcnou působnost vymezuje návrh zákona skrze devět oblastí, do nichž musí oznamované porušení spadat. S ohledem na zvýšené riziko korupce, etické aspekty a potřebu důvěryhodnosti a dobré víry na straně oznamovatele Španělsko novým zákonem nezavádí finanční odměny pro whistleblowery. Pro případ whistleblowera jako spolupachatele oznamovaného protiprávního jednání zavádí španělský návrh novou polehčující okolnost. Jako orgán příslušný k tomu, aby byl využíván jako vnější oznamovací kanál, španělský návrh zákona počítá s vytvořením nezávislého úřadu na ochranu whistleblowerů (The Independent Authority for the Protection of Whistleblowers and Facilitators). Součástí návrhu je rovněž vymezení specifických deliktů a sankcí, které se k ochraně whistleblowerů a dalších osob váží.¹²³

4.5.14 Velká Británie

Ochrana oznamovatelů byla do britského právního řádu zanesena již v roce 1998 (tzv. Public Interest Disclosure Act). Pracovníci jsou obecně oprávněni požadovat kompenzaci, pokud je s nimi ze strany zaměstnavatele jednáno v rozporu s tímto zákonem. Vymezení zaměstnanců, na něž se úprava vztahuje, je široké a zahrnuje i pracovníky na volné noze, stážisty či bývalé zaměstnance. Chráněni jsou oznamovatelé, ať už podali oznámení interně u zaměstnavatele, nebo externě příslušným autoritám. Externě podaná oznámení však musí splňovat kvalitativně vyšší standard, aby nedocházelo ke zneužívání a lživým oznámením. Mezi oznamované skutečnosti může patřit protiprávní jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem.¹²⁴

Zaměstnavatel nesmí zaměstnance propustit na základě podání oznámení. Zaměstnanec, který bude v souvislosti s podaným oznámením postižen, může požádat o vydání předběžného opatření, které zachová jeho pracovní poměr do doby, než bude vyřešeno jeho oznámení a rozhodnuto o jeho opodstatněnosti.¹²⁵

Reálná praxe zákona

Britská organizace Public Concern at Work zabývající se pomocí oznamovatelům korupce uvedla, že jen 10 % případů, které řešila od roku 2012, bylo vyřešeno samotným zaměstnavatelem. V 37 % případů zaměstnavatel popřel, že by byl důvod k obavám, a v 26 % případů zaměstnavatel oznamovatelovo ohlášení protiprávního jednání úplně ignoroval. Z případů, které tato britská organizace řešila, dostalo na pracovišti jenom okolo 10 % oznamovatelů pozitivní reakci. Okolo 22 % oznamovatelů bylo viktimizováno či nějakým

¹²³ Proposed text of the Draft Law on Protection of Whistleblowers. Xnet [online]. 2019 [cit. 2020-03-11]. Dostupné z: <https://xnet-x.net/en/template-law-full-protection-whistleblowers/>.

¹²⁴ Public Interest Disclosure Act. Legislation.gov.uk [cit. 9. 10. 2018]. 2018. Dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23>.

¹²⁵ Whistleblowing for employees. Gov.uk [cit. 9. 10. 2018]. 2018. Dostupné na: <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

způsobem potrestáno. Okolo 33 % oznamovatelů bylo po vznesení oznámení propuštěno.¹²⁶ Dle statistik se na organizaci v roce 2013 obrátilo celkem 1 910 potenciálních oznamovatelů. Největší počet případů (291) se týkal finančního protiprávního jednání na pracovišti.¹²⁷

¹²⁶ UK Whistleblowing Report Reveals Upsetting Statistics. *Slater Gordon Lawyers*. [citováno 15. 7. 2016]. 2015. Dostupné na: <http://www.slatergordon.co.uk/media-centre/blog/2015/11/uk-whistleblowing-report-reveals-upsetting-statistics/#ixzz4ENScIpN9>.

¹²⁷ The UK Whistleblowing Report: 2013. *Public Concern at Work* [cit. 15. 7. 2016]. Dostupné na: <http://www.pcaw.org.uk/files/The%20Whistleblowing%20Report%20FINAL.pdf>.