



## 9. funkční období

137

Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů

2013

**Parlament České republiky**

**Senát**

**9. funkční období**

**2013**

**N á v r h**

**senátního návrhu zákona**

**senátorů Libora Michálka, Aleny Dernerové, Tomia Okamury,  
Zdeňka Brože, Miluše Horské, Marty Bayerové, Evy Sykové  
a Petra Šilara**

**o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany  
oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným  
zájmem, a o změně dalších zákonů**

# ZÁKON

ze dne... 2013

**o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů**

## ČÁST PRVNÍ

### OCHRANA OZNAMOVATELŮ

#### § 1

##### Předmět úpravy

Tento zákon upravuje způsob pracovně právní ochrany zaměstnanců, kteří za podmínek stanovených tímto zákonem oznámí skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo nebo může dojít k jednání, které není v souladu s veřejným zájmem.

#### § 2

##### Některé pojmy

- (1) Jednáním, které není v souladu s veřejným zájmem, se v tomto zákoně rozumí jednání, které představuje:
  - a) naplnění skutkové podstaty trestného činu, za něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní sazbou nejméně 3 roky
  - b) naplnění skutkové podstaty přestupku nebo jiného správního deliktu, za něž jiný právní předpis ukládá pokutu s horní sazbou ve výši nejméně 3 000 000 Kč nebo
  - c) jiné závažné porušení zákona nebo vnitřního předpisu zaměstnavatele, které nicméně nenaplnuje skutkovou podstatu přestupku, jiného správního deliktu nebo trestného činu.
- (2) Za závažné porušení zákona nebo vnitřního předpisu zaměstnavatele se pro účely tohoto zákona považuje jednání, které má nebo může mít za následek poškození zdraví občanů nebo vznik škody přesahující 3 000 000 Kč.
- (3) Oznámením podle tohoto zákona se rozumí písemné a odůvodněné sdělení skutečností nasvědčujících tomu, že v souvislosti s činností zaměstnavatele došlo nebo může dojít k jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, přičemž lze důvodně předpokládat, že se jedná o pravdivé sdělení.
- (4) Oznamovatelem se rozumí zaměstnanec:
  - a) uvedený v ustanovení § 303 odst. 1 zákoníku práce
  - b) státního podniku nebo státem ovládané obchodní společnosti nebo příspěvkové organizace
  - c) územního samosprávného celku nebo obchodní společnosti, kterou územní samosprávný celek ovládá

- d) zaměstnavatele, který dodává státu nebo územnímu samosprávnému celku služby v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč ročně bez daně z přidané hodnoty
  - e) zaměstnavatele, který je nebo má být plátcem poplatků za znečištění životního prostředí v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč ročně nebo
  - f) zaměstnavatele v odvětví dopravy, potravinářství nebo zdravotnictví, který oznámí skutečnosti uvedené v § 3 postupem dle tohoto zákona.
- (5) Má se za to, že důvodný předpoklad o pravdivosti sdělení je naplněn zvláště tehdy, pokud byly oznamovateli informace prokazatelně poskytnuty osobami, které se podílí nebo mají podílet na jednání podle odstavce 1.
- (6) Pro účely tohoto zákona se za prokazatelné považuje též sdělení informací zachycené na audiozáznamu nebo videozáznamu.

### § 3

#### Postup při oznamování

- (1) Oznamovatel sdělí skutečnosti podle § 2 osobě určené zaměstnavatelem, správnímu orgánu příslušnému k vedení správního řízení v případech uvedených v § 2 odst. 1 písm. b) nebo orgánům činným v trestním řízení, nestanoví-li tento zákon jinak.
- (2) Pokud by se neoznámením skutečností uvedených v § 2 odst. 1 písm. a) dopustil zaměstnanec trestného činu, oznámí je orgánům činným v trestním řízení.
- (3) Pokud se jednání uvedené v § 2 týká vedoucího zaměstnance zaměstnavatele, sdělí oznamovatel skutečnosti osobě oprávněné k odvolání (dále též nadřízená osoba) tohoto vedoucího zaměstnance, ledaže lze důvodně předpokládat informovanost nadřízené osoby o jednání dle § 2.
- (4) V ostatních případech nebo za předpokladu, že osoba určená zaměstnavatelem nebo nadřízená osoba neinformuje písemně ve lhůtě 30-ti dnů oznamovatele o způsobu vyřízení oznámení, může se oznamovatel obrátit na veřejného ochránce práv.
- (5) Lhůtou 30- ti dnů není oznamovatel vázán, pokud po oznámení dojde ze strany zaměstnavatele k jakékoliv formě postihu nebo nátlaku na zaměstnance nebo jsou dány podmínky pro postup podle odst. 6.
- (6) V případě hrozícího nebezpečí z prodlení, které může mít za následek poškození zdraví osob, znečištění životního prostředí nebo majetkovou újmu přesahující 10 000 000 korun, může oznamovatel spolu s oznámením veřejnému ochránci práv skutečnosti dle § 2 zveřejnit, a to bez předchozího postupu dle odst. 1 až 3.

## § 4

### Ochrana oznamovatele

- (1) Splní-li oznamovatel podmínky postupu při oznámení jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, vztahuje se na něj ochrana před skončením pracovního poměru podle § 54a zákoníku práce, a to po dobu 1 roku od pravomocného skončení správního, soudního nebo trestního řízení zahájeného na základě podnětu oznamovatele.
- (2) Oznamovatele nelze žalovat o náhradu škody v souvislosti se zveřejněním skutečností podle § 3 odstavec 6, pokud splní podmínky podle odstavce 1.
- (3) Má se za to, že podmínky postupu podle odstavce 1 jsou naplněny, pokud:
  - a) veřejný ochránce práv potvrdí tuto skutečnost ve svém stanovisku,
  - b) veřejný ochránce práv ve lhůtě 30-ti dnů od oznámení oznamovatelem nevydá stanovisko, v němž konstatuje nesplnění některé z podmínek uvedených v § 2 a/nebo 3,
  - c) správní orgán příslušný k projednání přestupku nebo jiného správního deliktu zahájil na základě podnětu oznamovatele správní řízení, v němž lze uložit pokutu nejméně 3 000 000 Kč nebo
  - d) orgány činné v trestním řízení zahájily na základě podnětu oznamovatele trestní řízení pro podezření z naplnění skutkové podstaty trestného činu, u nějž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní sazbou nejméně 3 roky.

## ČÁST DRUHÁ

### Změna zákona o veřejném ochránci práv

## § 5

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dále jen „ochránce“) ve znění zákona č. 265/2001 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 381/2005 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 314/2008 Sb., zákona č. 129/2008 Sb., zákona č. 198/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 427/2010 Sb., zákona č. 303/2011 Sb., zákona č. 396/2012 Sb. a zákona č. 309/2002 Sb., se mění takto:

1. V § 1 se na konci odstavce 1 doplňuje věta: „Ochránce dále působí k ochraně oznamovatele jednání, které není v souladu s veřejným zájmem (dále jen „oznamovatel“).“
2. V § 1 se na konci odstavce 2 doplňuje věta: „Působnost ochránce při ochraně oznamovatelů se dále vztahuje na zaměstnavatele uvedené ve zvláštním zákoně.<sup>1</sup>“
3. V § 1 se na konci odstavce 5 doplňuje věta: „Ochránce vydává stanoviska v otázce, zda oznamovatel naplnil podmínky uvedené v § 2 a 3 zvláštního zákona.“

4. V § 11 se doplňuje odstavec 3 ve znění: „Žádost oznamovatele o vydání stanoviska podle § 2 až 4 zvláštního zákona<sup>1</sup> musí obsahovat:
  - a) Popis skutečností, které nasvědčují naplnění podmínek § 2 zvláštního zákona<sup>1</sup>
  - b) Specifikaci zaměstnavatele, u něhož oznamovatel působí v pracovním poměru
  - c) Doklad o tom, že oznamovatel postupoval podle § 3 zvláštního zákona<sup>1</sup>.“
5. V § 16 se za první větu doplňuje věta ve znění: „Povinnost součinnosti podle věty první se vztahuje i na zaměstnavatele uvedené v § 2 odst. 4 zvláštního zákona<sup>1</sup>.“

## ČÁST TŘETÍ

### Změna zákoníku práce

#### § 6

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 585/2006 Sb., zákona č. 181/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 362/2007 Sb., zákona č. 357/2007 Sb., nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 116/2008 Sb., zákona č. 121/2008 Sb., zákona č. 126/2008 Sb., zákona č. 294/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 306/2008 Sb., zákona č. 382/2008 Sb., zákona č. 451/2008 Sb., zákona č. 262/2006 Sb., zákona č. 286/2009 Sb., zákona č. 320/2009 Sb., zákona č. 326/2009 Sb., zákona č. 462/2009 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 377/2010 Sb., zákona č. 427/2010 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., zákona č. 180/2011 Sb., zákona č. 185/2011 Sb., zákona č. 341/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 365/2011 Sb., zákona č. 367/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 429/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 466/2011 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 385/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., a zákona č. 472/2012 Sb., se mění takto:

1. § 54a odstavec 1 zní: „Skončit pracovní poměr nelze postupem podle § 52 písm. c) se zaměstnancem, který naplnil podmínky podle § 4 odstavec 2 zvláštního zákona,<sup>1</sup> ledaže soud na návrh zaměstnavatele stanoví jinak.“
2. § 54a odstavec 2 zní: „Zaměstnavatel se může obrátit na soud s návrhem na určení, zda existuje právo na ochranu zaměstnance podle odstavce 1. Podmínka naléhavého právního zájmu ve smyslu ustanovení § 80 písm. c) občanského soudního řádu se v tomto případě považuje za splněnou.“
3. § 74b zní: „Vztahuje-li se zákaz skončení pracovního poměru podle § 54a odstavec 1 na vedoucího zaměstnance jmenovaného podle § 33 odstavec 4, nemůže jej osoba příslušná ke jmenování odvolat z funkce, ledaže oznamovatel poruší povinnosti podle § 302 nebo 303. O porušení povinnosti podle předchozí věty rozhoduje na návrh osoby oprávněné ke jmenování oznamovatele soud. Podmínka naléhavého právního zájmu ve smyslu ustanovení § 80 písm. c) občanského soudního řádu se v tomto případě považuje za splněnou.“

---

<sup>1</sup> Zákon o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů

## **ČÁST ČTVRTÁ**

### **Změna trestního zákoníku**

#### **§ 7**

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., zákona č. 181/2011 Sb., zákona č. 330/2011 Sb., zákona č. 357/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 193/2012 Sb., zákona č. 360/2012 Sb., zákona č. 390/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 494/2012 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., se mění takto:

V § 184 se doplňuje odstavec 3 ve znění: „Za pomluvu se nepovažuje sdělení skutečností podle § 2 zvláštního zákona<sup>1</sup>, pokud byly naplněny podmínky § 4 odst. 2 zvláštního zákona.

## **ČÁST PÁTÁ**

### **Účinnost**

#### **§ 8**

Tento zákon nabývá účinnosti třicátým dnem ode dne jeho vyhlášení.

# Důvodová zpráva

## OBECNÁ ČÁST

### A. Název

Návrh zákona o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které není v souladu s veřejným zájmem (dále jen „nekalé jednání“) a o změně dalších zákonů.

### B. Zahraniční právní úprava

Pojem whistleblowing, který je původně anglo-americký, označuje situaci, při níž člověk poskytne informaci o tom, že v určité instituci dochází či pravděpodobně dochází ke korupci. Zahrnuje i špatné hospodaření, porušení zákona nebo etických předpisů. Tyto skutečnosti oznamuje osobě či příslušnému orgánu, který má toto ve své kompetenci.

Mezinárodní organizace v posledních letech přijímají řadu opatření v oblasti boje proti korupci ve veřejném i soukromém sektoru, a to především prostřednictvím přijímání mezinárodních úmluv, akčních plánů či strategií. Jedná se zejména o Úmluvu OSN proti korupci, v rámci Rady Evropy o Občanskoprávní úmluvu o korupci a Trestněprávní úmluvu o korupci.

Úmluva OSN o boji proti korupci se věnuje problematice whistleblowingu v člancích 32 a 33. Např. článek 33 mj. stanoví, že každý smluvní stát je povinen 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 jakékoliv skutečnosti týkající se trestných činů stanovených touto úmluvou.

Občanskoprávní úmluva o korupci (vyhlášená v ČR pod č. 3/2004 Sb.m.s.) stanovuje v článku 9, že každá smluvní strana je povinna ve svém vnitrostátním právu zajistit přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, které měly dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům.

Trestněprávní úmluva o korupci (vyhlášená v ČR pod č. 70/2002 Sb.m.s.) stanoví v článku 22 požadavek přijmout taková legislativní a jiná opatření, která jsou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany jednak pro osoby, které oznamují korupční trestné činy nebo které jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení, jednak pro svědky, kteří poskytují svědectví o těchto trestných činech.

Parlamentní shromáždění Rady Evropy přijalo rezoluci č. 1729 (2010), která požaduje, aby členské státy zakotvily ve svých právních rádech právní ochranu whistleblowerů s přihlédnutím k několika zásadám:

- **právní úprava má být komplexní a má se vztahovat na poskytnutí informace o různých porušeních právních předpisů** (informace o tom, že dochází k porušování lidských práv, k ohrožení života, zdraví, svobody nebo k ohrožení jiných legitimních zájmů jednotlivců-občanů, daňových poplatníků, akcionářů, zaměstnanců nebo zákazníků soukromých společností)
- **právní úprava se má týkat různých právních odvětví**, zejména pracovního práva (ochrana před nezákonným postihem whistle-blowerů ze strany nadřízených), trestního práva (ochrana před trestním stíháním za sdělení informace, ochrana svědků), práva mediálního (ochrana novinářských zdrojů) atp.
- **právní úprava má motivovat** úřady a soukromé společnosti k implementaci takových vnitřních postupů, které zajistí, že poskytnutá informace ze strany



whistleblowera bude řádně vyslyšena a prověřena a že nedojde k nepřipustným odvetám vůči whistleblowerovi, který poskytl informaci v dobré víře.

### C. Zhodnocení platného právního stavu

V České republice je ochrana osob, které přistoupí k podání informace o protiprávním jednání v rámci specifického vztahu zaměstnanec – zaměstnavatel, částečně realizována prostřednictvím obecných právních institutů, zejména v oblasti pracovního a trestního práva. Tato ochrana je však pouze dílčí, nedostatečná a primárně slouží k zajištění jiných principů a účelů práva. Z těchto důvodů tudíž nedokáže sloužit jako dostatečná motivace k jednání whistleblowerů.

- Vyhláška ČNB č 123/2007 stanovuje, že jestliže povinná osoba (banka, družstevní záložka, obchodník s cennými papíry nebo investiční zprostředkovatel) zavede mechanismus sdělování významných obav zaměstnanců ohledně funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému mimo běžné informační toky, tedy whistleblowing, má povinnost zajistit jeho dostupnost pro všechny zaměstnance a právo na zachování důvěrnosti zdroje, v případě, že jej zaměstnanec využije.
- Zákoník práce také opravňuje zaměstnance nedodržet pokyny zaměstnavatele, pokud jsou v rozporu s právními předpisy, a takové nedodržení nepředstavuje porušení pracovních povinností.
- Zákoník práce také stanovuje, že zaměstnavatel nemůže libovolně dle své vůle ukončit pracovní poměr se zaměstnanci, jestliže nejsou dány výpovědní důvody v tomto ustanovení výslovně uvedené. Z praxe jsou nicméně známy případy, kdy formálně byl pracovní poměr ukončován z organizačních důvodů, přestože fakticky se jednalo o následek oznámení protiprávního jednání.
- V případě neoprávněného postihu ze strany zaměstnavatele upravuje toto částečně antidiskriminační zákon, který však neřeší např. problematiku odvolávání vedoucích osob, které upozorní na protiprávní jednání.

V praxi se jeví, že relativně účinnou ex ante ochranu pro oznamovatele nekalého jednání představuje pouze členství ve vedení odborové organizace. Členství ve vedení odborové organizace však nemůže být považováno za systémový nástroj ochrany oznamovatele před případnými odvetnými kroky zaměstnavatele. Použití tohoto institutu jednak vyžaduje součinnost dalších zaměstnanců a není vhodný pro vedoucí osoby zaměstnavatele z důvodu možného střetu zájmů v procesu kolektivního vyjednávání.

### D. Varianty řešení

- Jednání podléhající chráněnému oznámení: vládní návrh zákona vychází z předpokladu ochrany oznamovatelů pouze v případech, kdy předmětem oznámení jsou skutečnosti nasvědčující páchání vybrané trestné činnosti (zejména korupce). Takový přístup se jeví jako nedostatečný. Doporučuje se zahrnout do „chráněného režimu“ rovněž oznámení týkající se porušení právních povinností, interních vnitřních předpisů nebo externích nařízení (např. v souvislosti s čerpáním dotací) nebo oznámení, jejichž předmětem je upozornění na jednání ohrožující zdraví nebo životy osob či znečištění životního prostředí. (příklady dobré praxe jsou uvedeny v příloze)

- Osoba oznamovatele, okruh zaměstnavatelů: Podobně jako v předchozím bodě i zde existuje možnost užšího a širšího přístupu. Užší přístup se týká zpravidla veřejného sektoru, širší přístup potom též zaměstnanců v soukromém sektoru, a to zejména v oblastech, kde může být nějak dotčen veřejný zájem (zdravotnictví, doprava, životní prostředí, armádní zakázky- viz přístup v USA). Chráněnou osobou potom může být nejen zaměstnanec, který oznámí nekalé jednání, ale rovněž zaměstnanec podávající vysvětlení v téže věci orgánům činným v trestním řízení nebo osoba, která v této věci vystupuje jako svědek. Jedná-li se o zvlášť závažné oznámení, může být poskytnuta ochrana i osobám blízkým oznamovateli.
- Přiznání statutu whistleblowera - statut whistleblowera je možné získat v zásadě na základě dvou možných přístupů. První přístup je vázaný na procesní úkon, který následuje v souvislosti s oznámením (např. od okamžiku sdělení obvinění orgány činnými v trestním řízení) Druhý přístup spočívá v tom, že statut je získán od nezávislé osoby, soudu nebo neziskové organizaci zabývající se danou oblastí. Návrh zákona vychází z druhého přístupu, a to z důvodu, že vztahuje ochranu i na jiné okruhy jednání než trestné činy nebo správní delikty. Vzhledem k tomu, že soudní řízení v této věci může být zdlouhavé, navrhuje se, aby primární (předběžné stanovisko) vydal veřejný ochránce práv.
- Ochrana ex ante a ex post – Ex ante ochranou se rozumí ochrana v době od oznámení nekalého jednání do okamžiku přijetí případných odvetných opatření ze strany zaměstnavatele. V současné době představuje takovou ochranu členství ve vedení odborových organizací, z výše uvedených důvodů se však tento způsob ochrany nejeví jako systémový. Ex post ochranou se rozumí zajištění nápravných opatření poté, co byl oznamovatel např. propuštěn nebo jinak diskriminován. Tento způsob ochrany nemotivuje zaměstnance k ohlášení korupčního jednání. Proto se navrhuje posílení ochrany ex ante a to za součinnosti ombudsmana.
- Doba ochrany – standardně je v případě členství ve výboru odborové organizace uplatňována ochranná lhůta 1 rok od ukončení členství, v rámci něhož může docházet ke konfliktům se zaměstnavatelem z titulu např. kolektivního vyjednávání. Z tohoto důvodu se navrhuje uplatnit tuto lhůtu i od okamžiku ukončení správního, občansko-právního nebo trestního řízení vedeného na základě podnětu oznamovatele.
- Motivace oznamovatele - v některých zemích má oznamovatel aktivní legitimaci jednat za stát při vymáhání škody (např. u předražených veřejných zakázek) nebo alespoň participuje na výši pokuty udělené příslušnými úřady za porušení právních povinností, na něž oznamovatel upozornil. V našem právním řádu lze pro dosažení úspor (zvláště u služeb) využít institut cílových odměn (§ 134a zákoníku práce), tento institut je však dosud málo využíván. Proto se navrhuje posílení role tohoto motivačního instrumentu při zachování zásady přiměřenosti.

## E. Dotčené subjekty

- Uvedený v ustanovení § 303 odst. 1 zákoníku práce
- Státního podniku nebo státem ovládané firmy nebo příspěvkové organizace
- Územního samosprávného celku nebo firmy, kterou územní samosprávný celek ovládá
- zaměstnavatele, který dodává státu nebo územnímu samosprávnému celku služby v hodnotě minimálně 3 000 000 Kč ročně
- zaměstnavatele, který je nebo má být plátcem poplatků za znečištění životního prostředí v hodnotě minimálně 3 000 000 Kč ročně nebo

- zaměstnavatele v sektoru dopravy, potravinářství nebo zdravotnictví

## **F. Identifikace přínosů**

Odhaduje se, že míra předražení veřejných zakázek dosahuje ročně až 100 miliard korun. Korupční nebo protiprávní jednání však není přítomno pouze ve veřejném sektoru resp. v soukromém sektoru, který dodává veřejnému sektoru služby. Předpokládá se, že účinná a efektivní ochrana oznamovatelů nekalého jednání významně sníží pravděpodobnost výskytu zakázek „šitých“ na vyvádění veřejných prostředků.

Příkladem může být Státní fond životního prostředí, kde bylo v roce 2011 plánováno cca 280 milionů korun na právní, poradenské, marketingové a jiné služby (IT, nájemné apod.). Po oznámení podezření z korupčního jednání tento státní fond odstoupil od záměru vyhlásit řady fakticky nepotřebných zakázek a úspora dosáhla téměř 250 milionů korun tj. 30 procent všech plánovaných „běžných“ výdajů. Vzhledem k tomu, že v České republice je přes 100 státních institucí, obdobná míra úspor by mohla činit až 25 miliard korun.

Přínosy navrhovaného zákona však mohou být daleko podstatnější než pouze ekonomické. V zahraničních právních úpravách se vyskytuje ochrana whistleblowerů i v oblasti zdravotnictví, potravinářství či v dopravě, kde včasné upozornění na nekalé jednání zaměstnavatele může vést i k záchraně lidských životů. V neposlední řadě mohou být přínosy i v oblasti ochrany životního prostředí, pokud oznamovatel upozorní např. na to, že jsou znečišťující látky vypouštěny systematicky ve větší míře v období, kdy nejsou prováděna měření apod.

## **G. Identifikace nákladů**

Implementace navrhovaného zákona bude představovat nároky na činnost veřejného ochránce práv a příslušné soudy, pokud se na ně zaměstnavatelé budou obracet s určovacími žalobami ve věci „odnětí statutu whistleblowera“. Na základě monitoringu (anonymního) oznamování nekalých praktik neziskovým organizacím i na základě počtu podnětů, které za dobu cca 6-ti měsíců obdržel předkladatel zákona, lze předpokládat, že počet oznámení se bude pohybovat v řádu desítek ročně.

Na základě výše uvedeného se nepředpokládá významné zvýšení nákladů na činnost veřejného ochránce práv nebo příslušných soudů. Náklady spojené s případnou výplatou cílových odměn ze strany zaměstnavatelů budou vzhledem k navrhované konstrukci odměn vždy o dva řády nižší než realizované úspory.

## **H. Důvody přijetí samostatného zákona**

Podobně jako u návrhu zákona o opatřeních ke zvýšení transparentnosti akciových společností (tzv. rušení anonymních akcií) i problematika ochrany whistleblowerů představuje zásadní opatření směřující k omezení prostoru ke korupci.

Jak je patrné z předloženého návrhu, ochrana oznamovatelů se netýká pouze zákoníku práce a má-li být posílena ex ante ochrana a má-li být komplexní ex post ochrana, nelze věc řešit pouze dílčí novelou antidiskriminačního zákona.

Důsledný přenos důkazního břemene na zaměstnavatele by měl spočívat v tom, že se zaměstnavatel případně bude u soudu domáhat určení (před případným rozvázáním pracovního poměru), že oznamovatel nenaplnil charakteristiky pro přiznání statutu whistleblowera. To nicméně vyžaduje „předběžný“ procesní úkon (návrh předpokládá ingerenci veřejného ochránce práv) podobného typu jako jsou závazná stanoviska v případě správního práva.

Bylo by ale neefektivní, pokud by veřejný ochránce práv rozhodoval v otázce přiznání statutu whistleblowera procesně podobně složitě jako je tomu ve správních řízeních. Podobně nelze požadovat příliš složitý procesní postup ze strany oznamovatele, byť je nasnadě, že určitá pravidla je potřebné v procesu oznamování dodržet. Z tohoto důvodu se navrhuje úprava těchto pravidel v rámci samostatného zákona.

Podrobněji jsou důvody pro přijetí samostatné právní úpravy uvedeny v analýze mezinárodních právních úprav whistleblowingu zpracované neziskovou organizací Oživení. Přehled států, kde je ochrana whistleblowerů řešena samostatným zákonem je uveden rovněž ve studii Parlamentního institutu. Pro příklad lze uvést, že samostatnou právní úpravu mají země jako USA, Kanada, Velká Británie, Nizozemí, Jihoafrická republika nebo Nový Zéland.

## **I. Hlavní principy navrhované právní úpravy**

Navrhovaná právní úprava vychází především z anglo-americké právní úpravy. Vychází z předpokladu, že oznamovatele nekalého jednání je nutné chránit nejen ve veřejném sektoru, ale i v soukromém sektoru, může-li být nekalým jednáním dotčen veřejný zájem.

Dále se vychází z předpokladu, že posouzení toho, zda určitá osoba má požívat ochrany při oznámení nekalého jednání, má provádět nezávislý orgán, a to v dostatečně krátkém čase (viz předběžné stanovisko ombudsmana), aby se předešlo možným odvetným opatřením ze strany zaměstnavatele zejména v podobě rozvázání pracovního poměru.

Současně právní úprava respektuje práva na spravedlivý proces, když připouští, aby se zaměstnavatel mohl u soudu domáhat určení, že daná osoba nenaplnila charakteristiku „whistleblowera“. Rozdíl oproti vládnímu návrhu je zásadní a spočívá v tom, že na soud se musí obracet zaměstnavatel před případně plánovaným rozvázáním pracovního poměru (princip ochrany ex ante) a nikoliv bývalý zaměstnanec po ukončení pracovního poměru.

V neposlední řadě je uplatňován princip pozitivní motivace, a to ve smyslu nároku na cílové odměny, dojde-li upozorněním na nekalé jednání k jeho zastavení nebo omezení a nastanou-li tímto úspory veřejných prostředků. Upřednostňuje se, aby oznámení bylo v první řadě sdělováno internímu auditu zaměstnavatele, aby tento měl možnost na základě upozornění přijmout adekvátní kroky ke zjednání nápravy resp. k realizaci úspor.

## **J. Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR**

Navrhovaná právní úprava vyhovuje ústavnímu pořádku České republiky.

## **K. Soulad navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána, její slučitelnost s akty práva Evropské unie**

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami.

## ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1: vymezuje předmět právní úpravy

K § 2: definuje předmět oznámení a další pojmy způsobem obvyklým v zahraničních právních úpravách. Předmětem oznámení mohou být nejen skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu, ale i jiné delikty. Subjektem ochrany je zaměstnanec, neboť ochrana spočívá především v tom, aby na základě oznámení nekalého jednání nedošlo k rozvázání pracovního poměru. Podobně jako v USA nebo Velké Británii se ochrana vztahuje nejen na zaměstnance veřejného sektoru, ale i soukromého sektoru, pokud může být jednáním těchto soukromých subjektů dotčen veřejný zájem.

K § 3 : upravuje postup, který oznamovatel nekalého jednání musí dodržet, aby se na něj vztahovala zákonem stanovená ochrana. Preferuje se vnitřní oznámení internímu auditu oznamovatele a pouze v zákonem vymezených případech lze přistoupit k oznámení veřejnému ochránci práv, policii nebo médiím.

K § 4: stanovuje způsob, jakým oznamovatel získá statut whistleblowera. Vychází se z analogie správního řádu, který užívá institut závazného stanoviska.

K § 5: rozšiřuje kompetence veřejného ochránce práv, a to ve smyslu zmocnění k vydání stanoviska v otázce, zda oznamovatel splňuje podmínky dané zákonem.

K § 6: rozšiřuje zákaz výpovědi na případy, kdy zaměstnanec získá status whistleblowera. Zaměstnavatel nicméně má právo žádat i sopud o určení, zda podmínky zákona byly naplněny.

K § 7 : motivace oznamovatelů se posiluje tím, že se vylučuje jejich stíhání pro trestný čin pomluvy.

K § 8: Navrhuje se zakotvit legisvakanční lhůtu 30 dní.

V Praze dne 2.7.2013

Mgr. Libor Michálek, MPA