

## Vládní návrh

### **ZÁKON**

ze dne ..... 2017,

### **kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

#### Čl. I

#### **Změna občanského soudního řádu**

V § 133a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 198/2009 Sb. a zákona č. 293/2013 Sb., se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavcem 2, který zní:

„(2) Pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že byl ze strany žalovaného postížen nebo znevýhodněn v oblasti základního pracovněprávního vztahu proto, že u orgánu činného v trestním řízení učinil na základě důvěryhodných skutečností trestní oznámení pro trestný čin, který mohl spáchat žalovaný, zaměstnanec žalovaného, osoba ve služebním poměru zařazená u žalovaného, člen orgánu žalovaného nebo osoba vykonávající veřejnou funkci u žalovaného nebo stojící v jeho čele, je žalovaný povinen dokázat, že nedošlo k postížení nebo znevýhodnění žalobce z tohoto důvodu.“

#### Čl. II

#### **Přechodné ustanovení**

Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 99/1963 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

#### Čl. III

#### **Účinnost**

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2018.

## 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**

Česká republika je demokratický právní stát, ve kterém jsou nastavena pravidla chování, která musí občané (ale i další osoby) dodržovat. Včasné odhalení trestné činnosti na základě učiněného oznámení je jedním z nezbytných prvků potírání protiprávní činnosti, které sebou může přinášet nemalé úspory veřejných prostředků, odvrácení obecného ohrožení a má i další pozitivní dopady.

V ČR stále přetrvává spíše negativní postoj k osobám, které ve veřejném zájmu učiní na základě důvěryhodných skutečností u orgánu činného v trestním řízení trestní oznámení pro trestný čin, o němž se dozví zejména v rámci výkonu svého zaměstnání. Tyto osoby čelí nejen rozporuplným reakcím svého okolí, ale často i postihům pracovního právního charakteru ze strany zaměstnavatelů. Taková praxe však udržuje ve společnosti spíše obavy před negativními následky učiněného oznámení, jež je však z hlediska veřejného zájmu více než žádoucí. Přitom v poslední době se v souvislosti s odhalenými korupčními skandály zvýšila společenská poptávka po jedincích, kteří se odhodlají upozornit na protiprávní jednání se snahou přispět k potírání trestných a korupčních praktik v zájmu kultivace veřejného prostoru. Aby tyto snahy byly efektivnější, je třeba této skutečnosti přizpůsobit i právní řád.

Současná právní úprava je ve vztahu k rovnosti žen a mužů neutrální, neboť nikterak v tomto směru neklade na oznamovatele rozdílné nároky z hlediska pohlaví.

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

Cílem právní úpravy ochrany oznamovatelů je zajistit zaměstnancům ochranu před odvetnými opatřeními v situacích, kdy upozorní na trestný čin, a poskytnout jim lepší procesní postavení v případných soudních sporech se zaměstnavatelem.

Navrhovaná opatření mají však sloužit nejen k ochraně potenciálních oznamovatelů trestných činů, ale také k prevenci protiprávního jednání obecně. Zavedením ochrany oznamovatelů do českého právního řádu má být poskytnuta zaměstnanci možnost lépe se domáhat svých práv, pokud jsou v souvislosti s jeho oznámením trestného činu narušována ze strany zaměstnavatele, včetně posílení procesního postavení oznamovatele v rámci soudního řízení. Navrhovanou právní úpravu je nutno v neposlední řadě doprovodit informační osvětou mezi občany, která tak podpoří odpovídající interpretaci právní úpravy včetně procesních postupů oznamovatelů, resp. zaměstnavatelů v případech oznamování trestně postižitelného jednání.

Navrhovaná právní úprava přináší z hlediska zákazu diskriminace lepší postavení zaměstnance v roli oznamovatele, pokud je za učiněné oznámení ve svém pracovním vztahu postihován anebo znevýhodňován. 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

Návrh zákona je předkládán na základě Akčního plánu boje s korupcí na rok 2016 a Plánu legislativních prací vlády na rok 2016. Jeho přijetím dojde k naplnění závazku současné koaliční vlády, která se ve svém programovém prohlášení zavázala k „*přijetí legislativního řešení ochrany oznamovatelů korupce (whistleblowerů)*“ (kapitola 9.7 Rekonstrukce státu a opatření proti korupci).

Kromě závazků vlády vyvolaných společenskou poptávkou se jedná rovněž o splnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, anebo o naplnění doporučení různých mezinárodních organizací.

Cílem návrhu zákona je zavést takové řešení ochrany oznamovatelů, které bude znamenat co možná nejcitlivější zásah do systematiky českého právního řádu a zároveň zajistí vyšší ochranu. Jedná se o ochranu osob v pracovněprávních vztazích, které ve veřejném zájmu a za stanovených podmínek učiní na základě důvěryhodných skutečností trestní oznámení pro trestný čin.

### 4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

Návrh zákona je zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Návrh zákona ve formě začlenění právní úpravy do příslušných právních předpisů je konformní s ústavním pořádkem České republiky, a to včetně zvolené cesty úpravou právního předpisu, což má za cíl právní úpravu precizovat a učinit ji pro adresáty norem srozumitelnější. Současně je cílem předkladatele formulovat jednotlivá práva a povinnosti adresátů norem zásadně nediskriminačním a rovným přístupem vedoucím k ochraně oznamovatelů. Zejména se jedná 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. Návrh nekoliduje ani 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 možnosti soudní ochrany.

Ochranu whistleblowerů lze považovat za jeden z dílčích aspektů svobody projevu. Evropský soud pro lidská práva přitom oznamování (whistleblowing) řadí pod čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech (dále „Úmluva“). Český Ústavní soud neměl mnoho možností se k dané problematice dosud vyjádřit. V zatím ojedinělém případě<sup>1</sup> 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 vážít veřejný zájem na ochraně životního prostředí se zájmem na dodržování smluv a loajality vůči zaměstnavateli. Nález zmiňuje i čl. 18 Listiny, podle nějž 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.

---

<sup>1</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12.

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

Evropská unie svým členskými státy neukládá povinnost zavést v národních právních řádech ochranu oznamovatelů v obecné rovině žádným právním předpisem, návrhem tedy není do právního řádu České republiky implementováno právo Evropské unie. Návrh není v rozporu s právem Evropské unie, neboť její právní předpisy se na předmět navrhované úpravy nevztahují.

V rámci Evropské unie však již existují 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.

## 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](http://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. V současné době vrcholí přípravy 4. fáze hodnocení, ve kterém bude ochrana oznamovatelů jedním ze stěžejních témat. 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 zastrašováním, 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.*
- ▶ **Předpisy Evropské unie** vyžadují rovněž v partikulárních případech ochranu oznamovatelů, a to konkrétně pro oblast finančních trhů.
  - Například **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.
  - **Směrnice 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. Tato směrnice v čl. 5 stanoví výjimku z postihu za porušení obchodního tajemství, pokud došlo k zpřístupnění obchodního tajemství v *zájmu*

*odhalení pochybení, pochybného jednání nebo protiprávní činnosti, pokud žalovaný jednal za účelem ochrany obecného veřejného zájmu.*

**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**

**A) Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Dopad na státní rozpočet či na rozpočty územních samosprávných celků (resp. na ostatní veřejné rozpočty) se jeví jako zanedbatelný. Administrativní náklady spojené s průběhem řízení jsou kompenzovány snížením výnosů pocházejících z korupce a jiné trestné činnosti, která byla na základě oznámení odhalena. Fakticky se jedná pouze o náklady spojené s možným soudním procesem. Další dopad je možný až na základě pravomocného rozsudku nezávislého soudu, kdy bude oznamovateli přiznána náhrada škody apod. To však bude znamenat, že zaměstnavatel postupoval v rozporu se zákonem a jinými právními předpisy, a je tedy spravedlivé, aby byly tyto náklady po něm vymáhány, byť by se jednalo o subjekt hospodařící se státním majetkem či majetkem územních samosprávných celků.

**B) Dopad na podnikatelské prostředí**

V minimální míře bude v případě civilního řízení na zaměstnavatele dopadat povinnost nést důkazní břemeno. V případě neúspěchu zaměstnavatele (podnikatele) bude tento povinen s největší pravděpodobností hradit náhradu škody a další újmu oznamovateli. Je však třeba si uvědomit, že se zaměstnavatel (podnikatel) dopustil protiprávního jednání. V případě úspěchu zaměstnavatele (podnikatele) v soudním sporu jsou zpravidla tyto náklady kompenzovány stranou sporu, která prohrála.

Zajištěním ochrany oznamovatelů (i když samozřejmě nikoli pouze prostřednictvím tohoto opatření) se předpokládá vyšší míra objasněnosti (nejen) korupčních případů, případně snížení míry korupce. Tím by mělo dojít ke zvýšení důvěryhodnosti České republiky na mezinárodním poli, což by se mělo odrazit ve větším zájmu zahraničních investorů o Českou republiku.

**C) 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 zaměstnance-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 s oznamovatelem. Návrh nemá dopady na specifické skupiny

obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

#### **D) Dopady na životní prostředí**

Zákon může mít příznivý dopad na životní prostředí. Větší ochrana oznamovatelů protiprávního jednání má potenciál vést k většímu počtu ohlášení protiprávního jednání, mj. i v oblasti porušování právních předpisů životního prostředí.

#### **E) Dopady na spotřebitele**

Snížením výskytu trestné činnosti na základě trestních oznámení pro trestný čin učiněných na základě důvěryhodných skutečností u orgánu činného v trestním řízení 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**

Navrhovaná úprava nebude mít dopad z hlediska ochrany soukromí a osobních údajů. Není proto třeba měnit zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, který slouží jako obecný právní předpis a který je možné aplikovat i v souvislosti s ochranou osobních údajů oznamovatele podezření na protiprávní jednání. Zákon o ochraně osobních údajů proto nebude rozšířen o specifickou ochranu oznamovatele a oznamovaného.

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). 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.

Ochranu subjektu, vůči němuž oznámení směřuje, poskytuje 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.

### **9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)**

#### **1) Úvod**

Cílem hodnoceného návrhu zákona je zajistit zaměstnancům ochranu v situacích, kdy na základě důvěryhodných skutečností učiní u orgánu činného v trestním řízení trestní

oznámení pro trestný čin. Cílem předkládaného Zhodnocení korupčních rizik je identifikovat možná korupční rizika v navrhované právní úpravě a následně je zhodnotit.

## **2) Identifikace korupčních rizik**

### **2.1 Povaha právní úpravy**

#### **2.1.1 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. Lze odpovědět, že z dostupných variant byla vybrána ta s nejmenším korupčním potenciálem. Návrh zákona nevytváří žádný nový orgán, který by přiznával status chráněného oznamovatele, ani nedeleguje tuto pravomoc na jinou, stávající instituci.<sup>2</sup> Pokud by byl status chráněného oznamovatele zaveden, bylo by tu jisté korupční riziko spojené s přiznáváním statusu. Návrh zákona však využívá stávajících institutů a nechává rozhodování soukromoprávních sporů mezi oznamovatelem a zaměstnavatelem na nezávislých soudech.

Pro efektivní ochranu oznamovatelů je nezbytná právní úprava posilující jejich procesní pozici před soudem. Mimoprávní prostředky (např. medializace tématu, školení o dané problematice) mohou přispět k efektivnější implementaci zákona, ovšem alespoň částečná právní úprava byla vyhodnocena jako nutná (i s ohledem na doporučení mezinárodních a neziskových organizací). Návrh zákona počítá se soukromoprávní regulací. Pro efektivní ochranu oznamovatele je třeba, aby navrhovaný zákon dopadal na všechny zaměstnance (což je okruh osob, ze kterého pochází oznamovatelé nejčastěji).

Rozsah množiny vztahů, na něž se návrh zákona vztahuje, stejně tak jako rozšíření výčtu subjektů, které mohou v občanskoprávním sporu využít obrácení důkazního břemene, je odpovídající účelu navrhované právní úpravy. Návrh zákona cílí na všechny zaměstnance, jelikož právě ti jsou nejčastěji potenciálními oznamovateli protiprávního jednání vyskytujícího se na pracovišti. Návrh zákona tak postavení potenciálních oznamovatelů posiluje především v případě možného soudního sporu se zaměstnavatelem, kdy zavádí přenesené důkazní břemeno, což zlepšuje procesní situaci oznamovatele. Zároveň se navrhovaná právní úprava snaží vyvarovat přespříliš extenzivní ochrany oznamovatele, která by z hlediska přiměřenosti nebyla vhodná. V zemích, které takovou úpravu zavedly, je taková zvýšená ochrana oznamovatele fakticky nefunkční.

Zaměstnavatelé mají povinnost i podle dosavadní právní úpravy zajistit rovné zacházení se svými zaměstnanci. Stejně tak mohou zaměstnance propustit jen na základě taxativně stanovených důvodů, přičemž učinění trestního oznámení pro trestný čin u orgánu činného v trestním řízení v právních předpisech jako důvod zakotveno není. Navrhovaná právní úprava jenom explicitně zdůrazňuje povinnosti, které měl z velké části zaměstnavatel již před navrhovanou právní úpravou. Nově byla zaměstnavatelům stanovena povinnost sdílet s oznamovatelem v případě soudního sporu důkazní břemeno. Vzhledem k slabší pozici oznamovatele tento institut vyrovnává pozice stran sporu. Povinnosti ukládané takovýmto způsobem zaměstnavateli jsou nezbytné pro posílení pozice oznamovatele.

---

<sup>2</sup> Např. Nejvyšší státní zastupitelství.

Návrh zákona kompetence orgánů veřejné správy nerozšiřuje neúměrným způsobem. Nejvýznamnějšími orgány ochrany oznamovatelů jsou nezávislé soudy, do jejichž pravomocí navrhovaná úprava nijak nezasahuje.

### **2.1.2 Jednoznačnost**

Jednoznačná právní úprava poskytuje větší míru právní jistoty a usnadňuje kontrolu nad aplikační praxí ze strany orgánů veřejné moci; snižuje tedy reálný prostor pro korupci. Navrhovaná právní úprava nijak nemění procesní postupy a lhůty pro vydání rozhodnutí. V tomto směru jsou plně respektovány dosavadní procesní postupy.

### **2.1.3 Standardnost**

V rámci této části hodnocení korupčních rizik je nutné posoudit nezbytnost odchylek od stávající právní úpravy. Částečnou ochranu oznamovatele poskytovaly již stávající právní předpisy (např. zákoník práce požadavkem na zajištění rovného zacházení se všemi zaměstnanci).

Přenesené důkazní břemeno je již odzkoušeným institutem, takže se nejedná o zcela nový institut. Úprava se shoduje s dobrou praxí, kdy je přenesené důkazní břemeno dle dosavadní právní úpravy úspěšně využíváno v případě soudního řízení v souvislosti s antidiskriminačním zákonem.

Nutnost posílit právě procesní situaci oznamovatelů spočívá v tom, že oznamovatel je vzhledem k učiněnému oznámení ve slabší situaci než ostatní zaměstnanci. Odchylna od stávajících analogických procesních postupů v případě soukromoprávního sporu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem je tedy dostatečně odůvodněna specifícností osoby oznamovatele.

Návrh specifikuje okruh chráněných oznámení pouze na trestní oznámení a míří tak na nejčastěji uvažované případy oznamování (whistleblowingu) – trestné činy. Za učinění trestního oznámení pro trestný čin se standardně považuje jeho podání u orgánu činného v trestním řízení. Omezením oznamovaných jednání pouze na trestné činy je vyjádřena snaha o vyvažování veřejného zájmu na oznamování nekalých jednání a povinností zaměstnanců být loajální ke svému zaměstnavateli (viz výše zmíněna judikatura ESLP *Guja proti Moldávii a Heinisch proti Německu* a nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 298/12) a předcházení podávání oznámení na bagatelní protiprávní jednání, šikanózní podání atd.

### **2.1.4 Motivace ke korupci v regulované oblasti**

Účelem návrhu zákona je možnost výskytu trestněprávního jednání (včetně korupce) co nejvíce snížit. K tomuto účelu napomůže posílení postavení oznamovatelů. Změny se pozitivně dotknou primárně všech zaměstnanců soukromého sektoru jako potenciálních oznamovatelů podezření na protiprávní jednání. Sekundárně se pak navrhovaná právní úprava týká všech občanů, ať již v postavení spotřebitelů (kteří by mohli být ohroženi nakupovaným závadným produktem), nebo těch občanů, kteří mají zájem na nezávadném životním prostředí, v němž žijí.

Navrhovaný zákon má pomoci potenciálním oznamovatelům upozornit na protiprávní jednání (trestné činy) a následně se v případě nezákonného postihu ze strany

zaměstnavatele úspěšně bránit před soudem. Dá se tedy uzavřít, že korupce je jako systémový jev v České republice obecně přítomna a navrhovaný právní předpis má pomoci množství korupce v zemi snížit, popř. usnadnit situaci osobám, které chtějí na korupční jednání upozornit.

## **2.2 Rozhodování**

Rozhodování o právech a povinnostech jiných osob, resp. s jakýmkoli dopady výlučně na jiné osoby, vykazuje značný korupční potenciál již z podstaty věci. V této části je proto nutné soustředit se na konkrétní aspekty příslušného rozhodovacího procesu.

### **2.2.1 Rozhodovací pravomoc**

Z právní úpravy je zřejmé, jaké orgány jsou v dané věci příslušné rozhodovat. Konkrétně se jedná o soudy.

Navrhovaný právní předpis však vychází z dosavadní procesní úpravy (až na výjimku v podobě zavedení přeneseného důkazního břemene) a nemá ambici dosavadní právní praxi v tomto ohledu měnit. Korupční rizika uvedená výše tedy nesouvisí s navrhovanou právní úpravou, ale s českým právním řádem obecně.

Navrhovaná právní úprava nezpůsobuje nadměrné soustředění pravomocí u jednoho obtížně kontrolovaného orgánu nebo jeho části. V případě sporu se zaměstnavatelem či v případě trestního řízení rozhodují nezávislé soudy. Naopak nedochází ani k rozmělnění pravomocí mezi vyšší počet osob/institucí. Jelikož se bude postupovat podle občanského soudního řádu, je jednoznačně vždy určena instituce zodpovědná za konkrétní rozhodnutí.

Jednotlivé orgány podílející se na rozhodování, tj. soudy, jsou na sobě již z povahy věci dostatečně vzájemně nezávislé.

### **2.2.2 Kontrolovatelnost rozhodování**

Kontrola nad soudním rozhodováním v civilním řízení je dostatečně zajištěna jeho veřejností a možnostmi opravných prostředků.

### **2.2.3 Odpovědnost**

Z návrhu zákona je zřejmé, který orgán je kompetentní v dané věci rozhodnout, neboť ochrana oznamovatelů je zařazena do konkrétních procesněprávních ustanovení, tzn. do občanského soudního řádu. Odpovědností v případě nesprávného rozhodnutí se navrhovaný právní předpis nezabývá a ponechává v platnosti současně využívané právní předpisy, jako je např. zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

## **2.2.4 Opravné prostředky**

Předmětný návrh zákona neupravuje žádné zvláštní postupy orgánů veřejné správy a soudnictví, neboť využívá stávajících procesních předpisů upravujících soudní řízení, které opravné prostředky proti nesprávným rozhodnutím již obsahují.

## **2.3 Transparentnost**

Návrh zákona nestanoví žádné povinnosti ke zveřejňování informací a nemá vliv na dostupnost informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ani se nezabývá problematikou otevřených dat.

### **3) Závěr**

Korupční rizika se obecně vyskytují při rozhodování o právech a povinnostech osob, proto jsou i v případě rozhodování soudů vždy přítomna. V provedené identifikaci korupčních rizik však nebyla zjištěna žádná korupční rizika, která by se specificky vztahovala k navrhované právní úpravě.

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 dílčí úpravy v rámci procesního předpisu. Návrh svým zaměřením cílí na zlepšení pracovních podmínek jednotlivců.

## Data a statistiky mezinárodních a neziskových organizací

### 1. Průzkum mezi zaměstnanci státní správy

#### **Vyhodnocení výsledků ankety mezi zaměstnanci státní správy k problematice oznamování korupce**

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 ministerstva a další ústřední orgány státní správy, 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 jednání 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 zřídít 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 České republiky, státní zastupitelství či veřejný ochránce práv.
- 84 % respondentů souhlasí s tím, že Česká republika potřebuje lépe legislativně upravit ochranu oznamovatelů.

## 2. Data neziskových organizací v České republice

V České republice 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 České republice 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. (dále jen „TI ČR“) 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.<sup>3</sup>

Ze statistik za rok 2015 vyplývá, že z více než 400 klientů, kteří kontaktovali právní poradnu TI ČR, šlo ve 46 případech o oznamovatele.<sup>4</sup> Ze všech případů, které poradna řešila, bylo tedy potencionálních oznamovatelů 12 %.

### 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.<sup>5</sup> Organizace Oživení v roce 2015 spustila nový nástroj pro bezpečné oznámení podezření ze spáchání

<sup>3</sup> 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>

<sup>4</sup> Výroční zpráva Transparency International Česká republika za rok 2015. *Transparency International* [online]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/vyrocní-zpráva-2015/>

<sup>5</sup> 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>

Výroční zpráva za rok 2015. *Oživení* [online]. 2016. Dostupné z: [http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/vz2015\\_download.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/vz2015_download.pdf)

protiprávního korupčního jednání, tzv. GlobaLeaks. Ve své výroční zprávě uvádí, že v minulém roce přijalo prostřednictvím platformy GlobaLeaks celkem 44 oznámení a podnětů, avšak dále již neuvádí, zda byla všechna tato podání relevantní či postoupena orgánům činným v trestním řízení.

### 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 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.<sup>6</sup>

### 3. Statistika počtu oznámení podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadě za rok 2015

Pokud má státní zaměstnanec v ČR podezření ze spáchání protiprávního jednání v úřadě, postupuje se podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, které stanoví zejména detailní procesní postup oznamovatele, služebního orgánu a prošetřovatele. Prošetřovatel je osoba, která je pověřena na jednotlivých služebních úřadech k příjmu, prošetření a vyhodnocení podaných oznámení. Výše zmíněné nařízení vlády je účinné od 1. července 2015.

Následující tabulka ukazuje **statistiku přijatých oznámení** za druhou polovinu roku 2015:

Služební úřad	Celkově podání	Oznámení dle nařízení vlády č. 145/2015 Sb.	Prošetřeno	Probíhající prošetření	Oznámeno orgánům činným v trestním řízení
MSp	6	1	1	0	0
MZd	2	2	1	0	0
MF	1	1	0	0	0
MPSV	1	1	1	0	0
MMR	4	0	0	0	0
MPO	5	0	0	0	0
MŽP	13	0	0	0	0
MZe	0	0	0	0	0
MO	0	0	0	0	0

<sup>6</sup> Výroční zpráva, účetní závěrka a zpráva auditora za rok 2015. *Nadační fond proti korupci* [online]. 2016. Dostupné z: [http://www.nfpk.cz/userfiles/soubory/vyrocní\\_zpravy/vz\\_nfpk\\_2015\\_komplet\\_audit.pdf](http://www.nfpk.cz/userfiles/soubory/vyrocní_zpravy/vz_nfpk_2015_komplet_audit.pdf)

MD	0	0	0	0	0
MK	0	0	0	0	0
MŠMT	1	0	0	0	0
MZV	6	0	2	0	2
MV	7	7	6	1	0
ÚV	1	0	0	0	0
ČSÚ	0	0	0	0	0
SSHR	0	0	0	0	0
ÚOOÚ	0	0	0	0	0
RRTV	0	0	0	0	0
ERÚ	0	0	0	0	0
ÚOHS	0	0	0	0	0
ÚPV	0	0	0	0	0
ČÚZK	0	0	0	0	0
ČBÚ	0	0	0	0	0
ČTÚ	0	0	0	0	0
SÚJB	0	0	0	0	0
PV	1	0	1	0	0
PNMV	2	2	0	1	0

<b>Služební úřad</b>	<b>Postoupeno kompetentním správním orgánům či jinak vyřízeno</b>	<b>Postoupeno jinému prošetřovateli</b>	<b>Vzato zpět oznamovatelem</b>	<b>Postoupeno orgánu příslušnému k projednání správního deliktu</b>
MSp	5	0	0	0
MZd	0	0	1	0
MF	0	0	0	1
MPSV	0	0	0	0
MMR	4	0	0	0
MPO	5	0	0	0
MŽP	13	0	0	0
MZe	0	0	0	0
MO	0	0	0	0
MD	0	0	0	0
MK	0	0	0	0
MŠMT	1	0	0	0
MZV	0	0	0	0
MV	0	0	0	0
ÚV	0	1	0	0
ČSÚ	0	0	0	0
SSHR	0	0	0	0
ÚOOÚ	0	0	0	0

RRTV	0	0	0	0
ERÚ	0	0	0	0
ÚOHS	0	0	0	0
ÚPV	0	0	0	0
ČÚZK	0	0	0	0
ČBÚ	0	0	0	0
ČTÚ	0	0	0	0
SÚJB	0	0	0	0
PV	0	0	0	0
PNMV	0	1	0	0

#### 4. Průzkum Hospodářské komory ČR a její výsledky

Hospodářská komora ČR v letošním roce provedla mezi jejími 1166 členy průzkum týkající se korupce v soukromém sektoru. 4 z 10 oslovených přiznalo, že již úplatek někdy dalo. Šedesát procent dotázaných přiznalo, že je někdo v minulosti o úplatek požádal a necelá polovina podnikatelů (45 %) se ocitla v roli upláceného.

Hospodářská komora zjistila, že zkušenost s korupcí má téměř 77 % dotázaných. Přitom těch, kdo jsou ochotni dát úplatek, aby dostali nové zakázky, je více než těch, kdo něco takového vylučují (50,3 % ochotných k úplatku, 49,7 % neochotných k úplatku). Na otázku, zda byl někdy od respondenta požadován úplatek, uvedlo 62,2 % kladně, zatímco 37,8 % záporně.

Podle zjištění Hospodářské komory ČR se podnikatelé setkávají s korupcí nejčastěji při jednání se státní správou a samosprávou, při výběrových řízeních, veřejných soutěžích a státních zakázkách. Korupce bují i ve vztazích mezi podnikatelskými subjekty.

#### 5. Zkušenosti vybraných zemí – data

Následující text stručně shrnuje možnosti právní úpravy ochrany oznamovatelů, jež je použita v rámci evropských zemí. Nejvýznamnější trojice (tj. Slovensko, Rumunsko, Slovinsko) slouží jako příklad států, 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. 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 nepřistoupilo ke zřízení nové instituce, ale 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. Text také stručně popisuje právní úpravu ochrany oznamovatelů v Srbsku a Velké Británii.

## Slovensko

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

Oznamovatelé jsou podle tohoto zákona osoby v pracovněprávním vztahu, státně zaměstnaneckém poměru a služebním poměru. Ochrana oznamovatele dopadá i na osobu jemu blízkou, pokud je v pracovněprávním vztahu ke stejnému zaměstnavateli jako oznamovatel. Obecně je oznamované jednání označováno zákonem jako protispoločenská činnost. Zákon obsahuje taxativní výčet protiprávních jednání, nazvaných závažná protispoločenská 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 50 000 euro. Oznamovat však lze i jinou protispoločenskou činnost, o které se osoba dozví v souvislosti s výkonem svého zaměstnání.

Orgány veřejné moci a zaměstnavatelé s více než 50 zaměstnanci musí zřídit vnitřní systém vyřizování podnětů. Externě se oznámení naplňující znaky trestného činu či správního deliktu oznamuje příslušným orgánům (prokuratuře či správnímu orgánu). Osoba, jež je chráněným oznamovatelem, podléhá ochraně spočívající v požadavku schválení všech úkonů a rozhodnutí zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu inspektorátem práce, který 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 Ministerstvo spravedlnosti, pokud bylo výsledkem oznámení pravomocné rozhodnutí o spáchání trestného činu či správního deliktu. Odměna může dosáhnout až padesátinásobku minimální mzdy.

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 srpna 2015 neobdržely ani jednu žádost o pozastavení neoprávněného pracovněprávního úkonu. Za stejné období přiznaly inspektoráty práce ochranu sedmi oznamovatelům, kteří nekalé praktiky oznámili policii, prokuratuře nebo jiné příslušné instituci.
- Transparency International tedy konstatuje, že zavedení nové legislativy o whistleblowingu je tedy doprovázeno velmi malým počtem případů.<sup>7</sup>

Dle hodnotící zprávy Slovenského národního střediska pro lidská práva bylo na Slovensku za období 1. ledna – 30. listopadu 2015 evidováno 9 případů přiznání statusu oznamovatele

---

<sup>7</sup> Oznamovateľov nekalej činnosti chránime len na papieri. *Slovenské národné stredisko pre ľudské práva* [online]. 2015, SNSLP, © 2010 Slovenské národné stredisko pre ľudské práva. Dostupné z: [http://www.snslp.sk/CCMS/files/Oznamovateľov\\_nekalej\\_činnosti\\_chránime\\_len\\_na\\_papieri\\_1.pdf](http://www.snslp.sk/CCMS/files/Oznamovateľov_nekalej_činnosti_chránime_len_na_papieri_1.pdf)

a 1 případ zapojení inspektorátu práce do realizace úkonů ze strany zaměstnavatele vůči oznamovateli.<sup>8</sup>

Na případě Slovenska je tedy vidět, že poměrně extenzivní právní ochrana oznamovatelů a zavedení různých podpůrných institutů (např. vyplácení odměny; zavedení orgánu, který přiznává status oznamovatele) nevede automaticky k výraznému zvýšení oznámení korupce. Předkladatel je toho názoru, že je spíše nutné dodat jasný právní rámec a následně postupně začít měnit sociokulturní kontext společnosti.<sup>9</sup>

## Rumunsko

V Rumunsku je ochrana oznamovatelů poskytována speciálním zákonem přijatým v roce 2004 (zákon č. 571/2004 Sb.). Až několik let po přijetí zákona (v roce 2008) byla přijata úprava nutná k provedení zákona a jeho skutečné vynutitelnosti. V roce 2009 byl počet oznámení mizivý, patrně i s ohledem na sociokulturní kontext.<sup>10</sup> Ani do roku 2015 se efekt nedostavil a podle některých autorů je ochrana oznamovatelů v Rumunsku stále na svém počátku a zůstává především věcí teorie než praxe.<sup>11</sup>

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. Pokud byl proti oznamovateli použit v souvislosti s jeho oznámením disciplinární postih či správní sankce, soud takové opatření zruší.

Dle statistik zaslaných předkladateli rumunským ministerstvem vnitra bylo v roce 2015 evidováno 177 oznámení. Ve sledovaném období (2011-2015) bylo podáno více než 1500 oznámení, z nichž:

- byl evidován jeden případ odvetných opatření vůči oznamovateli ze strany zaměstnavatele (konkrétně v roce 2013),
- bylo evidováno 8 případů poskytnutí kompenzace oznamovatelům,
- nebyla evidována žádná žaloba související s podáním oznámení.

<b>RUMUNSKO</b>	<b>Rok 2011</b>	<b>Rok 2012</b>	<b>Rok 2013</b>	<b>Rok 2014</b>	<b>Rok 2015</b>
<b>Celkový počet podaných oznámení</b>	197	394	171	704	177

<sup>8</sup> Hodnotiaca správa. *Slovenské národné stredisko pre lidské práva* [online]. 2015, SNSLP, © 2010 Slovenské národné stredisko pre ľudské práva. Dostupné z: [http://www.snslp.sk/CCMS/files/Hodnotiaca\\_správa\\_-\\_final.pdf](http://www.snslp.sk/CCMS/files/Hodnotiaca_správa_-_final.pdf)

<sup>9</sup> Např. pořádáním školení pro pracovníky státní správy, medializací tématu, podporou neziskových organizací zabývajících se daným tématem.

<sup>10</sup> Alternative to Silence. Whistleblowers Protection in 10 European Countries. *Transparency International* [online]. Publikováno 15. 11. 2009 [citováno 15. 7. 2016]. Dostupné z: [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative\\_to\\_silence\\_whistleblower\\_protection\\_in\\_10\\_european\\_countries](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries)

<sup>11</sup> Dimitriu, Raluca. The Whistleblowing Policies in Romania's Labour Law. *Accounting and Management Information Systems* [online]. 2014, Vol. 13, No. 3, s. 584-598. Dostupné z: [http://www.cig.ase.ro/revista\\_cig/Fisiere/13\\_3\\_8.pdf](http://www.cig.ase.ro/revista_cig/Fisiere/13_3_8.pdf)

<b>Počet vnitřních regulací v souladu s ustanoveními právního předpisu</b>	9	18	18	118	94
<b>Počet institucí, které implementovaly vnitřní procedury týkající se ochrany oznamovatelů</b>	73	146	254	215	319
<b>Počet administrativních opatření přijatých z důvodu snahy odstranit příčiny okolností, které způsobily porušení zákona o ochraně oznamovatelů</b>	7	14	39	57	77
<b>Případy odvetných opatření vůči oznamovateli na pracovišti</b>	0	0	1	0	0
<b>Počet žalob před soudem</b>	0	0	0	0	0
<b>Případy, kdy byla oznamovateli poskytnuta kompenzace</b>	0	0	0	8	0

## 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).<sup>12</sup>

Ve slovinské právní úpravě mohou oznamovatelé být jak zaměstnanci 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 získáním 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 přeřazení na jiné srovnatelné pracovní místo uvnitř veřejné správy. Zákon neupravuje oblast kompenzace oznamovatelů.

Slovinský zákon pak trpí podobnými problémy jako rumunský, ačkoliv je podstatně komplexnější. Slovinská zvláštní komise postrádá dostatečné materiální a personální

<sup>12</sup> PETEK, M. Whistleblowing – legal situation in Slovenia. *East Legal Team* [online]. Dostupné z: <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-slovenia/>

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.<sup>13</sup>

Dle statistik Komise pro prevenci korupce (dále jen Komise) nebyl ze strany Komise 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.<sup>14</sup>

Následující statistika vychází taktéž z evidence Komise pro prevenci korupce:

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

## **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 blízcí 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.

<sup>13</sup> Transparency International. *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*. 5. 11. 2013.

Dostupné zde: [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu)

<sup>14</sup> Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU.

Country Report: Slovenia. *Transparency International* [online]. Dostupné z: [http://www.transparency.si/images/publikacije/Whistleblowing\\_Slovenia.pdf](http://www.transparency.si/images/publikacije/Whistleblowing_Slovenia.pdf)

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.<sup>15</sup>

Podle srbské neziskové organizace Pištjalka, bylo do současné doby evidováno pouze 9 případů oznámení. 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. Nutné je však dodat, že srbská úprava se nevztahuje pouze na pracovněprávní vztahy, ale je rozšířená na všechny fyzické osoby.

## Velká Británie

Ochrana oznamovatele byla do britského právního řádu zanesena již v roce 1998 (tzv. Public Interest Disclosure Act). Pracovníci jsou oprávněni požadovat kompenzaci, pokud je s nimi ze strany zaměstnavatele jednáno v rozporu s tímto zákonem.

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 oznamovatele 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 způsobem potrestáno. Okolo 33 % oznamovatelů bylo po vznesení oznámení propuštěno.<sup>16</sup>

Dle statistik se na organizaci se v roce 2013 obrátilo celkem 1910 potenciálních oznamovatelů. Největší počet případů (291) se týkal finančního protiprávního jednání na pracovišti.<sup>17</sup>

## 6. OECD

OECD v jednom ze svých materiálů<sup>18</sup>, které se zabývají problematikou whistleblowingu upozorňuje, že přespříliš příznivá ochrana oznamovatele může mít paradoxně neblahý efekt a může přispět k vytvoření „špatné“ atmosféry ve společnosti. Toto upozornění potvrzuje názor předkladatele, že vyplácení finanční odměny oznamovateli není vhodné do českého právního řádu zavádět, právě kvůli možným negativním konotacím, které by v české společnosti mohly ve vztahu k oznamovatelům vyvstat. Ostatně na Slovensku, kde byla

<sup>15</sup> White Book: Proposals for improvement of the business environment in Serbia. *Foreign Investors Council* [online]. 2015, s. 126-128. Dostupné z: <http://www.fic.org.rs/projects/white-book/white-book.html>

<sup>16</sup> UK Whistleblowing Report Reveals Upsetting Statistics. *Slater Gordon Lawyers* [online]. Publikováno 5. listopadu 2015 [citováno 15. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.slatergordon.co.uk/media-centre/blog/2015/11/uk-whistleblowing-report-reveals-upsetting-statistics/#ixzz4ENSclpN9>

<sup>17</sup> The UK Whistleblowing Report: 2013. *Public Concern at Work* [online]. Dostupné z: <http://www.pcaw.org.uk/files/The%20Whistleblowing%20Report%20FINAL.pdf>

<sup>18</sup> OECD (2016), Committing to Effective Whistleblower Protection, s. 193, OECD Publishing, Paris. Dostupné z: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection\\_9789264252639-en#page194](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en#page194)

přijata poměrně vysoká míra ochrany oznamovatele, se negativní konotace ve společnosti vyskytly, jak např. dokládá příklad jedné společnosti, která pro oznamovatele vytvořila emailový komunikační kanál *praskač@jmenospolecnosti.sk*.<sup>19</sup>

OECD ve zprávě o podplácení zahraničních úředníků (The OECD Foreign Bribery Report) z roku 2014 analyzovala 427 případů takového podplácení. Z toho bylo jen ve 2 % případů upozorněno na protiprávní jednání oznamovatelem korupce. Ve 31 % kontaktovaly orgány činné v trestním řízení samotné instituce (z toho v 17 % případech se instituce dozvěděly o podplácení díky oznamovateli).<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> NECHALA, P. Whistleblowing na Slovensku před přijetím nového zákona a po něm. *Právní prostor* [online]. Publikováno 19. 5. 2016 [citováno 15. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/whistleblowing-na-slovensku-pred-prijetim-noveho-zakona-a-po-nem>

<sup>20</sup> Alert Whistleblowing. *Weil* [online]. Publikováno v dubnu 2016 [citováno 15. 7. 2016]. ©2016 Weil, Gotshal & Manges. Dostupné z: <http://www.weil.com/~media/publications/alerts/2016/bribery-cases-oecd-reports-on-failings-in-the-public-and-private-sector.pdf>

## Mezinárodní závazky ČR v oblasti ochrany oznamovatelů

### 1. 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“)<sup>21</sup>, 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**<sup>22</sup>, podle které „*každá smluvní strana zajistí ve svém vnitrostátním právu přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům*“ a čl. 22 **Trestněprávní úmluvy o korupci**<sup>23</sup>, 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**<sup>24</sup> a **Doporučení 1916**<sup>25</sup> 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**

<sup>21</sup> UNCAC.

[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

<sup>22</sup> Občanskoprávní úmluva o korupci (The Civil Law Convention on Corruption).

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

<sup>23</sup> Trestněprávní úmluva o korupci (The Criminal Law Convention on Corruption).

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

<sup>24</sup> Rezoluce Parlamentního shromáždění RE 1729 (2010).

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

<sup>25</sup> Doporučení Parlamentního shromáždění RE 1916 (2010).

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

**oznamovatelů<sup>26</sup>**, 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 hodnotícího kola v roce 2006<sup>27</sup>. Tato doporučení se opakují i v dalších hodnotících zprávách<sup>28</sup>. Problematika whistleblowingu se objevuje i ve studiích a dalších materiálech vydávaných RE<sup>29</sup>.

Různé pobídky k zlepšení postavení osob, které učiní oznámení, lze vyčíst i z judikatury soudního orgánu vytvořeného RE, Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Ten nejprve v rozsudku velkého senátu *Guja proti Moldavsku*<sup>30</sup> 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 v tomto rozsudku proto základní sadu kritérií, která pak dále rozvíjel v rozsudcích *Heinisch proti Německu*,<sup>31</sup> *Bucur a toma proti Rumunsku*<sup>32</sup> 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) autenticitu 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) výši sankce a její dopady na stěžovatele.**<sup>33</sup>

#### 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

<sup>26</sup> 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)

<sup>27</sup> Hodnotící 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)

<sup>28</sup> Např. materiál shrnující poznatky z třech hodnotících 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](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf)

<sup>29</sup> 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)

<sup>30</sup> Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2008, č. stížnosti 14277/04.

<sup>31</sup> Rozsudek ESLP ze dne 21. 7. 2011, č. stížnosti 28274/08.

<sup>32</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 1. 2013, č. stížnosti 40238/02.

<sup>33</sup> Kmec, Jiří a kol. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2012, str. 1066.

veden snahou zamezit tomuto nepřípustnému ovlivňování činnosti prokuratury, po předání zmíněného dopisu byl nicméně z práce propuštěn.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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**.<sup>36</sup>

#### *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.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

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 trestného 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

<sup>34</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Guja proti Moldavsku*, ze dne 12. 2. 2008, č. stížnosti 14277/04, body 10 - 13.

<sup>35</sup> *Guja proti Moldavsku*, body 73 – 78.

<sup>36</sup> Doporučení Rady Evropy č. CM/Rec(2014)7 a vysvětlující memorandum „Protection of whistleblowers“, bod 53.

<sup>37</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Heinisch proti Německu*, ze dne 21. 7. 2011, č. stížnosti 28274/08, body 7 – 17.

<sup>38</sup> *Heinisch proti Německu*, body 54 – 55.

<sup>39</sup> Tamtéž, bod 54.

po celou dobu usilovala o zlepšení poskytované zdravotní péče a soud proto **nemá důvod pochybovat o její dobré víře.**<sup>40</sup>

Zmíněná dvě rozhodnutí slouží jako dobrý příklad toho, jakým mnohvrstevnatým 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,<sup>41</sup> přičemž těžiště ochrany whistleblowerů leží na soudních institucích, které jediné jsou schopny zvážit komplexnost jednotlivých případů a všech jejich okolností.

Problematice whistleblowingu se dále věnují i další mezinárodní organizace, ponejvíce pak OECD, která zmiňuje nutnost ochrany oznamovatelů v dokumentech zaměřujících se jednak na zlepšování etických standardů ve veřejné službě<sup>42</sup> a dále též v rámci potírání úplatkářství<sup>43</sup>. Na základě tohoto materiálu dostala Česká republika během hodnocení tzv. Fáze 3 v roce 2013 doporučení č. 10, které říká, aby „*Česká republika bez odkladu pokročila se záměrem přijmout taková vhodná opatření, která povedou k ochraně před diskriminujícím a kárným jednáním proti zaměstnancům veřejného a soukromého sektoru, kteří v dobré víře a na základě přiměřených důvodů oznámili podezření ze zahraničního podplácení odpovědným orgánům*“. V současné době vrcholí přípravy hodnocení Fáze 4, ve které bude ochrana oznamovatelů jedním ze stěžejních témat. Tato organizace též vydala kompendium, shrnující právní úpravu a dobrou praxi týkající se ochrany oznamovatelů v rámci států skupiny G20<sup>44</sup>.

## 2. Mezinárodní srovnání

Pro účely zvážení budoucí právní úpravy ochrany oznamovatelů v ČR představují důležitou inspiraci zahraniční právní úpravy a doporučení mezinárodních institucí. Cílem této kapitoly je poskytnout základní informaci o rozsahu zajištění ochrany oznamovatelů v zahraničí se zaměřením na relevantní státy z hlediska geografického, historického a kulturního.

### 2.1 Mimoevropské státy

Z mimoevropských států majících zákon speciálně věnovaný whistleblowingu, můžeme jmenovat například USA, kde se ochrana oznamovatelů nekoncentruje do jednoho univerzálního předpisu, ale různá je úprava federální a státní, a úprava je diferencována i podle odvětví (např. oznamování uvnitř finančního sektoru, oznamování v oblasti životního

---

<sup>40</sup> Tamtéž, bod 83.

<sup>41</sup> SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 29.

<sup>42</sup> OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf>

<sup>43</sup> OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

[http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf)

<sup>44</sup> G20 Anti-Corruption Action Plan - Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation.

<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

prostředí apod.). První právní předpisy regulující whistleblowing v USA lze přitom datovat už do 19. století. Dále lze poukázat na úpravy Jihoafrické republiky (2000), Japonska (2004) či Jižní Koreji (2001), kde existují též specializované zákony k ochraně oznamovatelů.

## 2.2 Evropské státy mimo EU

Evropské státy, jež nejsou členy Evropské unie, rovněž upravují whistleblowing různými způsoby. Zvláštní zákon věnující se této problematice přijalo v posledních letech Norsko (2006) a 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.

## 2.3 Státy EU

Uvnitř Evropské unie pak existuje řada různých úprav whistleblowingu a Evropská unie je zároveň jedním z proponentů vyšší ochrany oznamovatelů v souvislosti s protikorupčním bojem. Ze států EU má zvláštní zákon na ochranu oznamovatelů sedm států, a to Lucembursko, Rumunsko, Slovinsko, Velká Británie, Irsko, Maďarsko a Slovensko. 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, Francie, Maďarsko, Itálie, Lucembursko, Malta, Rumunsko a Slovinsko.<sup>45</sup>

Ze sousedních států České republiky přijalo zákon výslovně upravující ochranu oznamovatelů výše zmíněné Slovensko. Německo, Rakousko ani Polsko specifickou právní úpravou ochrany oznamovatelů nemá 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.

---

<sup>45</sup> Transparency International. *Whistleblowing in Europe: Legal protections for the whistleblowers in EU*. 2013. [http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2013\\_WhistleblowingInEurope\\_EN.pdf](http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf).

## B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

### K čl. I [Změna občanského soudního řádu]

Přenesené důkazní břemeno, dosud využitelné pouze u sporů na základě přímé či nepřímé diskriminace, se nově navrhuje vztáhnout i na spory, které vzniknou v souvislosti s postihem či znevýhodněním osoby, jež na základě důvěryhodných skutečností u orgánu činného v trestním řízení učinila trestní oznámení pro trestný čin. Osoba, která učiní oznámení a v důsledku toho bude ze strany žalovaného postižena v oblasti základního pracovněprávního vztahu, se bude moci obrátit na soud. U soudu bude oznamovatel povinen prokázat pouze skutečnost, že byl vystaven odlišnému zacházení než jiná osoba ve srovnatelné situaci, a tvrdit, že se tak stalo z důvodu učiněného oznámení. Je poté na zaměstnavateli, aby prokázal, že měl k odlišnému zacházení jiný – legitimní, tj. věcně relevantní – důvod. Vedle osob, které byly vystaveny přímé či nepřímé diskriminaci, tak budou lepší procesní postavení požívat i osoby, jež v souvislosti se svou pozicí oznamovatele byly vystaveny postihům a znevýhodněním v pracovněprávní oblasti. Za postih či znevýhodnění lze pak považovat jednání, která zaměstnavatel vůči zaměstnanci uskuteční jako odvetná opatření v návaznosti na učiněné oznámení (přeložení, převedení na jinou práci, rozvázání pracovního poměru).

Přenesené důkazní břemeno zakotvené do občanského soudního řádu se samozřejmě uplatní výlučně ve sporech, k jejichž projednání je příslušný civilní soud, tj. je reálně využitelné pro oznamovatele v režimu zákoníku práce, např. ve sporech o platnost rozvázání pracovního poměru.

Návrh specifikuje okruh chráněných oznámení pouze na trestní oznámení a míří tak na nejčastěji uvažované případy oznamování (whistleblowingu) – trestné činy. Za učinění trestního oznámení pro trestný čin se standardně považuje jeho podání u orgánu činného v trestním řízení. Omezením oznamovaných jednání pouze na trestné činy je vyjádřena snaha o vyvažování veřejného zájmu na oznamování nekalých jednání a povinností zaměstnanců být loajální ke svému zaměstnavateli (viz výše zmíněna judikatura ESLP *Guja proti Moldávii a Heinisch proti Německu* a nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 298/12) a předcházení podávání oznámení na bagatelní protiprávní jednání, šikanózní podání atd.

Jak již bylo uvedeno v předchozím textu, jednotlivé případy oznamování (whistleblowingu) jsou často skutkově velmi složité a je potřeba, aby právní úprava byla dostatečně flexibilní a soud tak mohl v případném sporu přihlížet ke všem relevantním okolnostem, i proto byla ochrana zakotvena do civilního řízení. Těmito relevantními zájmy jsou například zájem na prevenci trestné činnosti a jejím odhalování, povinnosti zaměstnance vůči zaměstnavateli (loajalita apod.) a práva zaměstnavatele, týkající se např. povinnosti mlčenlivosti zaměstnanců, ochrany obchodního tajemství atd. [výjimky z povinnosti mlčenlivosti a zachování obchodního tajemství v případě whistleblowera obsahuje pro příklad směrnice 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].

Vyjádřen je zde rovněž požadavek na důvěryhodnost skutečností<sup>46</sup>, na jejichž základě bylo oznámení učiněno. Tento požadavek má za cíl zejména eliminovat podávání oznámení vědomě nepravdivých a šikanózních. Jedná se tak o provedení obecné právní zásady, že by nikdo neměl těžit ze svého nepoctivého jednání (viz § 6 občanského zákoníku). Důvěryhodnost skutečností se jeví jako vhodný korektiv a v daném kontextu by měl být chápán především jako přesvědčení oznamovatele o podloženosti a pravdivosti oznamovaných skutečností.

Oznamovatel se bude moci ochrany dovolat v případě, že oznamovaný bude žalovaný (tj. zaměstnavatel), jiný zaměstnanec žalovaného, osoba ve služebním poměru zařazená u žalovaného, člen orgánu žalovaného či osoba vykonávající veřejnou funkci u žalovaného nebo stojící v jeho čele (tato formulace míří kupříkladu na představitele místních samospráv, jelikož je nelze obecně považovat za zaměstnance žalovaného subjektu).

## **K čl. II [Přechodné ustanovení k občanskému soudnímu řádu]**

Přechodné ustanovení stanoví, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 99/1963 Sb. ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Jeho cílem je zamezit nepravé retroaktivitě, která v daném případě – s ohledem na nevhodnost změny důkazního režimu v průběhu řízení a právní jistotu jeho účastníků – není žádoucí.

V Praze dne 8. února 2017

Předseda vlády:

Mgr. Bohuslav Sobotka v. r.

Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu:

JUDr. Jan Chvojka v. r.

---

<sup>46</sup> Původně zvažovaná podmínka dobré víry oznamovatele byla po řadě výtek proti vágnosti a nevhodnosti tohoto pojmu pro dané ustanovení nahrazena podmínkou důvěryhodných skutečností.