

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. OBECNÁ ČÁST

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

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

Oznamovatelé jsou v trestněprávní oblasti před protiprávními odvetnými opatřeními ze strany osob, vůči nimž směřovalo oznámení, popř. dalších osob, jimž vznikla v důsledku daného oznámení újma, chráněni obecnými instituty právních předpisů, např. instituty zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, či zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ochrana svědků je konkretizována zákonem č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka, ve znění pozdějších předpisů. V případě právnických osob platí, že podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění účinném od 1. prosince 2016, se právní osoba zákonem vymezené trestní odpovědnosti zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami stanovenými zákonem zabránila. Jedním z takových opatření může být právě přijetí a důsledná implementace vhodných interních protikorupčních mechanismů.

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

Žádná zákonná odvetná opatření za oznámení protiprávního jednání obecně (s výjimkou případů porušení specifických povinností) právní řád neumožňuje. Před odvetnými opatřeními v rámci pracovního či služebního poměru je oznamovatel chráněn zejména obsahem předpisů upravujících příslušný právní vztah: zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Všechny tyto právní předpisy obsahují v relevantní oblasti kogentní právní úpravu, jež výrazně omezuje libovůli zaměstnavatele a chrání zaměstnance či osoby ve služebním poměru. V případě státních zaměstnanců pak § 1 nařízení vlády č. 145/2015 Sb. obsahuje explicitní zakotvení zásady, že nesmějí být v souvislosti s oznámením podezření na spáchání protiprávního jednání postiženi, znevýhodněni nebo vystaveni nátlaku.

Tato opatření však nenabízejí oznamovatelům dostatečně důvěryhodné, důvěrné a přístupné kanály, jak podávat oznámení u zaměstnavatele nebo u externí autority, a ani nezajišťují specializovanou poradenskou či právní podporu, kterou před podáním oznámení oznamovatel často potřebuje. Osoby, které pracují či vykonávají službu pro určitého zaměstnavatele, jsou často prvními osobami, které se dozví o protiprávním jednání nebo poškození veřejného zájmu uvnitř subjektu, který je zaměstnává. Jejich aktivita a oznámení jsou tak klíčové při odhalování trestných činů či přestupků a předcházení jim. Ze strachu

z vyjádření oznámení, odvetných opatření či nedostatku informací o vhodném postupu však potenciální oznamovatelé raději oznámení mnohdy neučiní.

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

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

V reakci na mezinárodní závazky a doporučení (vyplývající z Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci, Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy o korupci, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, Úmluvy OSN proti korupci a dalších aktivit Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj a Rady Evropy) a zejména s ohledem na legislativní aktivitu Evropské unie v oblasti whistleblowingu (návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie) se předkládá návrh zákona, který má za cíl chybějící prvky ochrany oznamovatelů doplnit do českého právního řádu. Smyslem ochrany je poskytnout oznamovateli záruku, že pokud stanoveným způsobem oznámí skutečnosti nasvědčující tomu, že se někdo dopustil trestné nebo přestupkové činnosti, nebude nijak sankcionován. Cílem navrhované právní úpravy ochrany oznamovatelů je umožnit zaměstnancům v soukromém i veřejném sektoru nebo osobám ve službě bezpečně podat oznámení v rámci povinně zřizovaných interních mechanismů, případně externích mechanismů, a následně jim zajistit ochranu před případnými odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatelů.

Navrhovaná opatření mají sloužit nejen k ochraně potenciálních oznamovatelů protiprávního jednání, ale také k prevenci protiprávního jednání obecně. Zavedením ochrany oznamovatelů do českého právního řádu má být poskytnuta zaměstnanci, státnímu zaměstnanci, příslušníkovi bezpečnostního sboru nebo vojákovi z povolání možnost lépe se domáhat svých práv, pokud jsou v souvislosti s jeho oznámením protiprávního jednání narušována ze strany zaměstnavatele. K tomu napomůže posílení procesního postavení oznamovatele v rámci soudního řízení. Navrhovanou právní úpravu je třeba doprovodit informační osvětou mezi občany, která tak podpoří odpovídající interpretaci právní úpravy včetně procesních postupů oznamovatelů, resp. zaměstnavatelů v případech oznamování protiprávního jednání.

Tuto osvětu by kromě jiných funkcí měla zajišťovat také nově zřízená specializovaná Agentura na ochranu oznamovatelů (dále též jen „Agentura“). Agentura bude organizačním útvarem Ministerstva spravedlnosti. Vedle informativní a poradenské činnosti bude náplní činnosti Agentury na žádost oznamovatele vydávání osvědčení o tom, že na základě jeho oznámení informovala příslušný orgán o podezření na protiprávní jednání.

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

Oznamování skutečností, o nichž se zaměstnanec, případně příslušník bezpečnostních sborů nebo voják z povolání, dozví v souvislosti se svým pracovním vztahem či služebním poměrem, je jevem natolik specifickým, že je žádoucí, aby byl v právním řádu explicitně uveden, přestože je již dnes oznamovatelům poskytována dílčí ochrana dle zvláštních právních předpisů. Ochrana uvedená ve zvláštních právních předpisech se však týká jen jejich práv, která mohou být uplatněna během řízení (např. utajení či práva na informace v řízení zahájeném na základě jejich podnětu), ale do pracovního práva se zpětně nepromítají. Absencí tohoto pojmu v českém právním řádu dochází k tomu, že oznamovatelé

nemají k dispozici právní institut, který by je chránil před možnou šikanou coby odvetou za jejich jednání.

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

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů je předkládán na základě Plánu legislativních prací vlády na zbývající část roku 2018. Jeho přijetím dojde k naplnění závazku současné koaliční vlády hnutí ANO a ČSSD, která ve svém programovém prohlášení uvádí, že *„budeme dále bojovat proti korupci ve všech oblastech, tento boj systémově koordinovat, vyhodnocovat efektivitu již přijatých protikorupčních opatření v praxi a navrhovat jejich vhodné změny a doplnění. V této souvislosti předložíme zejména účinné právní nástroje k ochraně oznamovatelů korupce (whistleblowing)...* (kapitola Právo a spravedlnost).

Kromě závazků vlády vyvolaných společenskou poptávkou se jedná rovněž o splnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, o naplnění doporučení mezinárodních organizací a především záměrů Evropské unie upravit komplexně ochranu oznamovatelů ve všech členských státech. Jedná se zejména o návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie, který je momentálně v legislativním procesu na úrovni EU.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

Právní úprava je navrhována tak, aby byla v souladu se zásadami zákonnosti, legitimacy cílů a přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod. Článek 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Cílem předkladatele je formulovat jednotlivá práva a povinnosti adresátů norem zásadně nediskriminačním a rovným přístupem vedoucím k ochraně oznamovatelů tak, aby nedošlo ke zkrácení práv jiných skupin, zejména zaměstnavatelů. Jedná se zvláště o ústavní princip *„státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“* (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Zaměstnavatel je povinen zřídit vnitřní oznamovací mechanismus, který má sloužit k umožnění oznamování zaměstnanců, kteří se dozvědí o pochybeních na pracovišti, a zaměstnavateli je zakázáno postihovat oznamovatele, zároveň ale návrh zákona umožňuje zaměstnavateli na zjištěné nedostatky, spáchané například jinými zaměstnanci, pružně reagovat a zlepšuje tak možnosti jeho vnitřní kontroly. Nijak mu ani neupírá právo bránit se proti křivým oznámením soudní cestou.

Návrh zákona vychází především z čl. 17 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech, jež zaručují svobodu projevu a právo na informace, a rovněž čl. 11 Listiny základních práv Evropské unie, který též svobodu projevu zakotvuje. Ochranu whistleblowerů lze totiž považovat za jeden z dílčích aspektů svobody projevu, jak

judikuje i Evropský soud pro lidská práva. Návrh zákona rovněž sleduje zajištění uspokojivých pracovních podmínek pro zaměstnance, které garantuje čl. 28 Listiny základních práv a svobod.

Různé pobídky k zlepšení postavení osob, které učiní oznámení, lze vyčíst i z judikatury soudního orgánu vytvořeného Radou Evropy, Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Ten nejprve v rozsudku velkého senátu *Guja proti Moldavsku*¹ 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*,² *Bucur a toma proti Rumunsku*,³ *Matúz proti Maďarsku*⁴ a dalších. **Kritéria stanovená v dosavadních případech jsou následující:**

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

Související judikatura ESLP:

Guja proti Moldavsku

V této kauze se jednalo o zaměstnance generální prokuratury, který upozornil na ovlivňování trestního řízení ze strany politiků. Stěžovatel jako zaměstnanec tiskového odboru generální prokuratury předal médiím dopis, v němž zástupce mluvčího moldavského parlamentu usiloval o propuštění čtyř trestně stíhaných policejních důstojníků. Stěžovatel byl přitom veden snahou zamezit tomuto nepřípustnému ovlivňování činnosti prokuratury, po předání zmíněného dopisu byl nicméně z práce propuštěn.⁶ 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.⁷ 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

¹ Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2008, č. stížnosti 14277/04.

² Rozsudek ESLP ze dne 21. 7. 2011, č. stížnosti 28274/08.

³ Rozsudek ESLP ze dne 8. 1. 2013, č. stížnosti 40238/02.

⁴ Rozsudek ESLP ze dne 21. 9. 2014, č. stížnosti 73571/10.

⁵ Kmec, Jiří a kol. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2012, str. 1066.

⁶ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Guja proti Moldavsku* ze dne 12. 2. 2008, č. stížnosti 14277/04, body 10 – 13.

⁷ *Guja proti Moldavsku*, body 73 – 78.

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**.⁸

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.⁹

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.¹⁰ Naopak stěžovatelka pomocí těchto kritérií dokládala oprávněnost svého počínání. Největší potíž přitom dle odůvodnění spočívalo v **prokázání dobré víry stěžovatelky**, neboť ta podala trestní oznámení, ačkoliv věděla, že nebude svá tvrzení moci nijak hodnověrně prokázat.

ESLP se aplikací zmíněných kritérií v daném případě zabýval důkladněji než v případě *Guja*. Námitku německé vlády, týkající se nedostatku dobré víry stěžovatelky, vypořádal ESLP tím způsobem, že podání 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 po celou dobu usilovala o zlepšení poskytované zdravotní péče a soud proto **nemá důvod pochybovat o její dobré víře**.¹¹

Zmíněná dvě rozhodnutí slouží jako dobrý příklad toho, jakým mnohovrstevnatým fenoménem whistleblowing je a že každý jednotlivý případ svou jedinečností vzbuzuje otázku, zda je vůbec možné danou problematiku podchytit obecným právním předpisem či jeho novelizací. Zejména na případu *Heinisch* je patrná problematičnost požadavku dobré víry a jejího prokazování. Důležitým faktem je i to, že Německo po tomto rozhodnutí v odpovědi na implementaci rozsudku vyhodnotilo vlastní právní řád jako naprosto dostačující,¹² přičemž těžiště ochrany whistleblowerů leží na soudních institucích, které jediné jsou schopny zvážit komplexnost jednotlivých případů a všech jejich okolností.

Český Ústavní soud zatím neměl mnoho možností se k dané problematice vyjádřit. V zatím ojedinělém případě¹³ 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 loajalitu vůči zaměstnavateli. Nález zmiňuje i čl. 18 Listiny základních práv a svobod, podle něž má ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Jednání zaměstnanců, kteří byli svědky nekalého jednání zaměstnavatele, tak podřadil pod právo petiční, jež je též složkou svobody projevu.

⁸ Doporučení Rady Evropy č. CM/Rec(2014)7 a vysvětlující memorandum „Protection of whistleblowers“, bod 53.

⁹ Rozsudek ESLP ve věci *Heinisch proti Německu* ze dne 21. 7. 2011, č. stížnosti 28274/08, body 7 – 17.

¹⁰ *Heinisch proti Německu*, body 54 – 55.

¹¹ Tamtéž, bod 83.

¹² SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 29.

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

Návrh nekoliduje s čl. 36 Listiny základních práv a svobod („každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“), ale naopak přímo vychází z možností primárně soudní ochrany, kterou má oznamovatel v případě postihu k dispozici podobně jako v případech diskriminace. Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

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

Evropská unie svým členským státům prozatím neukládá povinnost zavést v národních právních řádech ochranu oznamovatelů v obecné rovině žádným právním předpisem. Návrh není v rozporu s právem Evropské unie, neboť její právní předpisy se na předmět navrhované úpravy prozatím nevztahují.

V legislativním procesu na úrovni EU se však nyní projednává návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie, který je silným inspiračním zdrojem pro předkládaný návrh zákona. Návrh zákona je však v některých pasážích širší (osobní působnost), v některých naopak užší (oznamování do médií). V závislosti na výsledné podobě směrnice potom bude návrh zákona upraven, případně zákon novelizován.

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

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

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

- ▶ **čl. 22 Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci** (vyhlášené sdělením MZV č. 43/2009 Sb.m.s.), podle kterého je *každá smluvní strana povinna přijmout taková legislativní a jiná opatření, která budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 14, nebo ty, kteří jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení, a pro svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů.* V bodě 111. důvodové zprávy k této úmluvě je výslovně uvedeno, že pojem svědek zahrnuje též oznamovatele.
- ▶ **čl. 9 Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy o korupci** (vyhlášené sdělením MZV č. 3/2004 Sb.m.s.), podle kterého *každá smluvní strana zajistí ve svém vnitrostátním právu přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům.*
- ▶ **čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech** (vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.), podle kterého *všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace. Zákon zakáže jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci*

z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu.

- ▶ Doporučení týkající se ochrany oznamovatelů vydala i **Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD)**, jejímž členem se Česká republika stala 21. prosince 1995. Konkrétně se jedná o dokument z roku 2003 OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, dále o dokument OECD Guidelines for Multinational Enterprises a v neposlední řadě o dokument OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, dostupné na www.oecd.org. V souvislosti s ochranou oznamovatelů vydalo OECD v březnu 2013 v rámci 3. fáze hodnocení České republiky v Pracovní skupině o podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích doporučení, aby Česká republika zavedla co nejdříve do svého právního řádu ochranu oznamovatelů, a to jak ve veřejné sféře, tak v oblasti soukromého sektoru. OECD též vydala kompendium shrnující právní úpravu a dobrou praxi týkající se ochrany oznamovatelů v rámci států skupiny G20, G20 Anti-Corruption Action Plan – Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Framework, Compendium of Best Practises and Guiding Principles for Legislation.
- ▶ Problematikou whistleblowingu se velmi aktivně zabývá i **Rada Evropy**, která za tím účelem publikovala dokumenty jako např. Declaration of the Committee of Ministers on the protection of freedom of expression and freedom of assembly and association with regard to privately operated Internet platforms and online service providers (přijata dne 7. 12. 2011 na 1129. zasedání); The Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Resolution 1729 (2010) Protection of whistle-blowers: Recommendation 1916 (2010), The Protection of Whistleblowers: A study of feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interests a v neposlední řadě doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2014)7 Protection of whistleblowers. Zlepšení ochrany oznamovatelů prosazuje také Skupina států proti korupci GRECO (Group of states against corruption). Doporučení k přijetí pravidel ochrany oznamovatelů se opakovaně objevuje v pravidelných hodnotících zprávách.
- ▶ Dále je třeba doplnit, že požadavek na ochranu oznamovatelů obsahuje i **čl. 32 Úmluvy OSN proti korupci**, podle kterého *každá smluvní strana přijme v souladu se svým vnitrostátním právním systémem a v rámci svých možností vhodná opatření k účinné ochraně svědků a znalců, kteří podají svědectví v souvislosti s trestnými činy stanovenými v souladu s touto Úmluvou, a popřípadě i jejich rodinných příslušníků nebo jiných osob jim blízkých, před možnou odvetou nebo 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.

- V současné době je v legislativním procesu připravován návrh **Směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie**. Návrh této směrnice byl do značné míry inspirací pro tvorbu tohoto návrhu zákona, který s ní není v rozporu. Znění směrnice v průběhu schvalování Parlamentem EU ještě může doznat podstatných změn.

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) bude spočívat v nákladech na vytvoření vnitřního oznamovacího systému. Ten bude vyžadovat zajištění personálních (odborně způsobilých zaměstnanců) a technických kapacit pro oznamování. Státní a samosprávné orgány budou moci tyto služby sdílet či zajišťovat centrálně, případně službu zajistit prostřednictvím třetí osoby, což může pomoci minimalizovat finanční náklady.

Administrativní náklady spojené s průběhem řízení jsou kompenzovány snížením výnosů pocházejících z korupce a jiné trestné či jiné protiprávní činnosti, která může být na základě oznámení odhalena.

B) Dopad na podnikatelské prostředí

Zajištění funkčního interního oznamovacího mechanismu a vyškolených zaměstnanců, jež ho budou mít na starosti, bude představovat dopad na podnikatelské prostředí. Zajištění kvalifikovaných zaměstnanců nebo prostředky na outsourcing interního oznamovacího mechanismu u třetích osob bude vyžadovat vynaložení finančních prostředků zaměstnavatelů. Proškolení příslušných osob si též vyžádá náklady na straně zaměstnavatele. V minimální míře bude v případě civilního řízení na zaměstnavatele dopadat povinnost nést důkazní břemeno.

Zajištěním ochrany oznamovatelů se však předpokládá vyšší míra objasněnosti (nejen) korupčních případů, případně snížení míry korupce, a zlepšení vnitřní i vnější kontroly zejména velkých zaměstnavatelů - korporací. Tím by mělo potenciálně dojít i 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 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. Kvalitní interní a externí oznamovací mechanismy umožní vyšší procento odhalených protiprávních jednání proti životnímu prostředí.

E) Dopady na spotřebitele

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

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

Návrh zákona vyvolává minimální dopady na ochranu soukromí a osobních údajů. Nakládání s osobními údaji bude probíhat v souladu se zásadami ochrany soukromí jak podle platného zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, tak podle vládního návrhu zákona o zpracování osobních údajů (sněmovní tisk č. 139). Jsou zajištěny záruky pro zpracování osobních údajů. Příslušné osoby i pověřené osoby budou odborně proškoleny v nakládání s osobními údaji, aby neohrožily ochranu soukromí a osobní údaje oznamovatelů.

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

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

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. Případně lze zásah řešit žalobou na ochranu osobnosti.

9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)

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

A) Povaha právní úpravy

Přiměřenost

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

Rozsah návrhu zákona nepřiměřeně nepřekračuje připravovaný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie. Návrhem zákona nedochází k excesivnímu rozšíření kompetencí orgánu veřejné správy. Bude sice posílen vnější oznamovací systém o nově zřízenou Agenturu, která bude součástí Ministerstva spravedlnosti, Agentura však bude plnit pouze úkoly stanovené zákonem v oblasti informační, poradenské a administrativní při vydávání osvědčení, aniž by sama rozhodovala v meritu věci, kvůli níž se na ni oznamovatel obrátil.

Jednoznačnost

Navrhovaná právní úprava obsahuje dostatečně přesné vymezení práv a povinností všech dotčených orgánů a osob. Stanoví jasné procesní postupy, včetně jednoznačných lhůt pro příslušné osoby k prošetření oznámení. Stejně tak přesně vymezuje lhůty pro Agenturu, ve kterých je nutné naložit s oznámeními, případně na základě žádosti oznamovatele mu vydat osvědčení.

Standardnost

Návrh zákona upravuje oblast, která byla dosud regulována pouze částečně (v oblasti ochrany oznamovatelů z řad státních zaměstnanců), nebo specificky pro účely trestního řízení. Návrh zákona je v souladu s návrhem směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie, doporučeními mezinárodních organizací a rovněž zohledňuje poznatky z dobré praxe ze zemí, které ochranu oznamovatelů explicitně zavedly. Nové instituty jsou konzistentní s dosavadní právní úpravou. Zřízení Agentury je zákonem standardně upraveno a dostatečně přesně jsou popsány postupy, které svou povahou nespádají pod režim správního řádu a stanoveny, na které postupy se správní řád použije.

Motivace ke korupci v regulované oblasti

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

B) Rozhodování

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

Rozhodovací pravomoc

Zákon jasně určuje správní orgán, který bude příslušný k vydání osvědčení. Dochází sice k monopolizaci této agendy u jednoho orgánu, to je však zcela racionální vzhledem k očekávanému množství žádostí o vydání osvědčení v řádu desítek za rok.

Kontrolovatelnost rozhodování

Vzhledem k tomu, že počet zaměstnanců zařazených v Ministerstvu spravedlnosti do Agentury bude relativně nízký (kolem 20) a každé naložení s oznámením či vydání osvědčení schválí příslušný nadřízený, lze očekávat vysokou jednotnost a kontrolovatelnost této činnosti.

Odpovědnost

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

Opravné prostředky

Pro osvědčení vydané Agenturou bude platit presumpce správnosti a nelze se proti němu bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku. Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany před nečinností spočívající v nevydání osvědčení požadovaného oznamovatelem.

C) Transparentnost

Návrh zákona stanoví povinnost každého subjektu, který je povinen zřídit vnitřní oznamovací mechanismus, informovat o způsobech podávání oznámení a o označení příslušné osoby takovým způsobem, aby byly dostupné pro všechny zaměstnance. V případě Agentury návrh zákona přesně vymezuje rozsah zveřejněných informací, a to prostřednictvím internetové stránky. Agentura po dobu tří let vede evidenci oznámení podaných prostřednictvím Agentury. Zákon neukládá povinnost zveřejnit tuto evidenci, ale není vyloučeno, aby se s ní veřejnost seznámila na základě svobodného přístupu k informacím.

D) Významnost a eliminace korupčních rizik

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

- Zákon ukládá stanoveným zaměstnavatelům zřízení vnitřních oznamovacích mechanismů a umožňuje využít externí subjekt. U veřejného zadavatele to může vést k tomu, že tato služba bude tzv. outsourcována za nevýhodných podmínek. Toto riziko však nelze považovat za vysoké vzhledem ke kontrolovatelnosti postupu (včetně zajištění transparentnosti registrem smluv).
- Příslušné osoby zneužijí informace, které získaly díky oznámení, k tomu, aby zaměstnavatele a další osoby, kterých se oznámení týká, samy vydíraly. Morální integrita je specifická u každého jedince, toto riziko by mohlo být sníženo dostatečnou přípravou příslušných osob (včetně protikorupčních školení).
- Příslušné osoby zneužijí informace o oznamovateli, aby ho (případně další osoby včetně jemu blízkých osob) samy vydíraly. I toto riziko může být sníženo vhodnou přípravou příslušných osob.

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

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

10. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná úprava nemá dopady na bezpečnost nebo obranu státu. Jedná se o dílčí rozšíření práv zaměstnanců, osob ve státní službě, vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních sborů. Návrh svým zaměřením cílí na zlepšení pracovních a služebních podmínek jednotlivců a zjednodušení oznamování protiprávních jednání pomocí vnitřních a vnějších oznamovacích systémů. Složky zajišťující bezpečnost a obranu státu budou pouze povinny zřídit interní oznamovací mechanismy, jiným způsobem nebude do jejich činnosti zasazeno.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

Vymezuje se obecný předmět zákona o ochraně oznamovatelů, kterým je zejména umožnění nových způsobů podávání oznámení o protiprávních jednáních, výslovné zakotvení ochrany oznamovatelů v českém právním řádu a vytvoření nového specializovaného orgánu, Agentury na ochranu oznamovatelů, jež bude sloužit i jako poradenský a konzultační orgán ve věcech oznamovatelů.

Smyslem ochrany oznamovatelů je poskytnout oznamovatelům záruku, že v případě, pokud na základě (subjektivně) pravdivých informací oznámí skutečnosti nasvědčující tomu, že se dotčená osoba dopustila trestné nebo přestupkové činnosti, nebudou nijak sankcionováni. Cílem právní úpravy ochrany oznamovatelů je umožnit zaměstnancům v soukromém i veřejném sektoru ochranu, jakož i osobám ve služebních poměrech, bezpečně podávat oznámení v rámci povinně zřízovaných interních mechanismů nebo externích mechanismů a zajistit jejich ochranu před odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatelů. Protiprávní činnost, odehrávající se na pracovišti či v souvislosti s výkonem závislé práce, by tak měla být častěji odhalena a prošetřena, ať už se jedná o nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky nebo například porušování pracovněprávních norem.

K § 2

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

odst. 1) Oznámení je vymezeno tak, aby se vztahovalo na co nejširší okruh podání, a to i ta, která nesplňují některé formální náležitosti. Z tohoto důvodu je v definici zařazen kromě „podání“ i „podnět“. Oznámení přitom musí být učiněno v souvislosti s výkonem práce nebo služby, tedy musí jít o jednání, o kterém se zaměstnavatel dozvěděl prostřednictvím svého zaměstnání nebo v souvislosti s ním, musí existovat vztah mezi oznámením a zaměstnáním oznamovatele. Hlavním cílem ochrany oznamovatelů je totiž umožnit odhalovat protiprávní jednání odehrávající se na pracovišti, o kterých za normálních okolností zaměstnanci mají obavy informovat zaměstnavatele nebo příslušné státní orgány, a to zejména kvůli strachu ze ztráty zaměstnání či souvisejících existenčních potíží.

Zákon pokrývá široké spektrum osob vykonávajících závislou práci/slужbu, aby tak dopadal na co nejširší okruh pracovníků soukromého i veřejného sektoru (včetně vojáků z povolání, příslušníků bezpečnostních složek a státních zaměstnanců).

odst. 2) Protiprávní jednání je pro účely zákona vymezeno pouze pomocí stupně intenzity, aby tak byl vyjádřen záměr umožnit požívat ochranu při odhalování činů dosahujících pouze intenzity trestných činů, přestupků nebo jednání se znaky přestupku. Oznámením podle zákona proto nebude například oznámení porušení etiky apod.

Jiné omezující kritérium, jež se objevuje například v zahraničních úpravách (chráněné oznamování jednání spáchaného pouze v určitých tematických oblastech jako např. životní prostředí, veřejné zakázky apod.), není stanoveno, aby tak byla postižena co nejširší škála možných protiprávních jednání, jež může být oznamovatel na pracovišti svědkem.

Jednání, které má znaky přestupku pak pokrývá tu oblast deliktů spáchaných specifickými skupinami osob, jimiž jsou osoby ve služebním poměru v Armádě ČR nebo bezpečnostních složkách, a které se projednávají odlišně od civilních osob mimo přestupkové řízení.

odst. 3) Oznamovatel, jímž může být zaměstnanec, státní zaměstnanec, voják nebo příslušník bezpečnostního sboru, musí být přesvědčen, že jeho oznámení se zakládá

na pravdivých informacích. Tento korektiv je použit s ohledem na riziko podávání nepodložených či šikanózních podání a zároveň zohledňuje mezinárodní doporučení, která se kloní spíše ke kritériu důvěryhodnosti a pravdivosti, než ke kritériu dobré víry. Tento požadavek má za cíl zejména eliminovat podávání oznámení vědomě nepravdivých a jedná se tak o provedení obecné právní zásady, že by nikdo neměl těžit ze svého nepoctivého jednání (viz § 6 občanského zákoníku).

Požadavek na pravdivost oznámení zároveň slouží v případném soudním řízení soudů jako důvod, proč nenařídít předběžné opatření nebo nepoužít ustanovení o přenosu důkazního břemene. Stejně tak Agentura bude moci na základě zjevné nepravdivosti filtrovat podaná oznámení a nepostupovat je dále příslušným orgánům, pokud usoudí, že se zakládají na nepravdivých informacích.

odst. 4) Pokud jde o definici dotčené osoby, je definice poměrně široká, tak aby ji bylo kromě zaměstnavatele možné vztáhnout i na jiné osoby, které mají k oznámení vztah nebo jsou v oznámení označeny. Nepůjde tedy jen o osobu domnělého pachatele protiprávního jednání, ale i osoby, které na protiprávním jednání nějakým způsobem participovaly, a v případě oznámení tudíž mohou usilovat o postih oznamovatele. Definice dotčené osoby souvisí i s novým § 78h občanského soudního řádu kdy opatření může směřovat proti učiněným či potenciálním jednáním dotčené osoby.

odst. 5) Odvetná opatření jsou stanovena široce, aby pokryla co největší okruh možných postihů, jímž může být oznamovatel vystaven. Zpravidla se bude jednat o změny pracovního poměru, převedení na jinou práci, změnu místa výkonu práce, ale i jiná méně závažná jednání, která však oznamovateli způsobí újmu a budou vůči němu nepříznivé.

odst. 6) a 7) Jedná se o pouze legislativní zkratky pro účely zákona.

odst. 8) Příslušnou osobou může být oddělení či odbor zařazený ve struktuře zaměstnavatele, stejně tak však může v rámci efektivity zaměstnavatel zajistit vnitřní oznamovací systém i pomocí specializované třetí osoby (outsourcing), která může zajišťovat funkci interního mechanismu pro více zaměstnavatelů. Vnitřní oznamovací systém tak může zaměstnavatel svěřit například auditorské společnosti nebo specializované neziskové organizaci.

odst. 9) Příslušným orgánem jsou orgány státu, jež jsou příslušné k projednání daných protiprávních jednání – orgány činné v trestním řízení, přestupkové orgány a orgány příslušné projednávat jednání mající znaky přestupku.

odst. 10) Kategorie pověřených zaměstnanců představuje zaměstnance Agentury, kteří mohou přijímat oznámení od oznamovatelů a komunikovat s nimi, poskytovat právní rady a další podporu a zachovávají přitom striktní důvěrnost o identitě oznamovatele. K těmto úkonům se předpokládá jejich adekvátní osobní a odborná způsobilost.

K § 3

Z mezinárodních doporučení a příkladů dobré praxe vyplynul požadavek na zakotvení neúčinnosti smluvní povinnosti mlčenlivosti v případě oznamování, jelikož veřejný zájem

na oznamování protiprávních jednání v dané situaci převáží nad požadavkem na dodržení smluvního závazku. Zákonná povinnost mlčenlivosti dotčena není.

K § 4

Vnitřní oznamovací systém představuje kanál, kterým mohou oznamovatelé u svého zaměstnavatele podávat oznámení, a prostřednictvím kterého zároveň na svoje oznámení obdrží zpětnou vazbu. Ustanovení pouze příkladmo vyjmenovává opatření, jež je vhodné vnitřním oznamovacím systémem ošetřit, zaměstnavatelé však mají široký prostor pro nastavení interního systému tak, aby vyhovoval právě jejich organizaci. Existence vnitřního oznamovacího mechanismu je přitom v rámci úpravy ochrany oznamovatelů stěžejní, neboť cílem je eliminovat rizika, kterým je v současné době oznamovatel u zaměstnavatele vystaven, pokud upozorní na protiprávní jednání.

K § 5

Ustanovení vymezuje zaměstnavatele povinně zřizující vnitřní oznamovací systém. I zaměstnavatelé, kteří do výčtu nespadají, však můžou interní mechanismus dobrovolně zavést.

odst. 1) Hranice padesáti zaměstnanců je stanovena na základě inspirace zahraničními právními úpravami (Nizozemsko, Slovensko). Další kritéria jsou převzata z návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie [2018/0106 (COD)]. Povinnost zavést interní kanály se vztahuje na zaměstnavatele podle jejich velikosti a míry potenciálního rizika, jež jejich činnost představuje pro veřejný zájem.

Co se týče písm. d), bude se povinnost vztahovat na širokou škálu institucí spadajících do definice veřejného zadavatele podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, vyjma „malých“ obcí. Veřejnoprávní subjekty však mohou zajistit interní kanály u jim nadřazených ústředních orgánů státní správy či jinak vnitřní oznamovací systémy sdílet či centralizovat.

odst. 2) Výběr vhodné osoby nebo oddělení, které v rámci zaměstnavatele budou určeny jako příslušné osoby, bude záviset vždy na struktuře zaměstnavatele. Příslušné osoby by však měly být dostatečně nezávislé, odborné a měly by zabezpečit důvěrnost interních kanálů (např. auditní oddělení).

K § 6

Upravuje se povinnost oznámení prošetřit a poskytnout oznamovateli zpětnou vazbu. Je na rozhodnutí zaměstnavatele, jestli při vytvoření interního systému stanoví, že o výsledcích prošetřování příslušná osoba informuje oznamovatele buď v průběhu, nebo až po ukončení prošetřování.

K § 7

Informace o fungování interního mechanismu musí být zaměstnavatelem uveřejněny, a to například na webových stránkách zaměstnavatele, na intranetu zaměstnavatele, popřípadě fyzicky v místech, do kterých mají přístup všichni zaměstnanci a kde se mají možnost s fungováním interního mechanismu seznámit.

K § 8

Zakotvují se pravidla pro evidenci oznámení, aby mohly být následně na základě potenciální spolupráce státních orgánů se zaměstnavateli generovány statistické údaje o aplikační praxi právní úpravy, a ČR byla na základě sebraných dat schopna vykazovat údaje i na národní úrovni z hlediska zpráv pro mezinárodní organizace, jichž je ČR členským státem. Evidence oznámení má za cíl rovněž uchovat informace o podaných oznámeních pro případ budoucích potřeb jak vnitřních kontrolních systémů zaměstnavatele, tak za určitých okolností i státních orgánů (pro účely trestních řízení apod.).

K § 9

Za podání oznámení vnějším oznamovacím systémem se považuje jak podání učiněné orgánům činným v trestním řízení, orgánům projednávajícím přestupky a jednání se znaky přestupku, tak i podání učiněné u Agentury jako nového specializovaného orgánu pro oblast problematiky whistleblowingu.

Oznamovatel by však na základě okolností dané situace měl zvážit, jaká je intenzita protiprávního jednání, jehož se jeho oznámení týká, a zda není na místě využít vnitřní oznamovací mechanismy, pokud je má k dispozici. Podání vnějším oznamovacím způsobem by totiž mělo nastoupit až ve chvíli, kdy není za daných okolností využití vnitřního oznamovacího mechanismu možné nebo vhodné. Tyto situace jsou demonstrativně uvedeny v odst. 2. Posloupnost podání oznámení však není striktně stanovena a bude ji potřeba zvažovat případ od případu, přičemž oznámení podané vnitřním či vnějším mechanismem je možnostmi poskytované ochrany postaveno na roveň.

K § 10

Ustanovení míří na situace, kdy je u některých závažných trestných činů stanovena oznamovací povinnost (§ 368 trestního zákona, viz odst. 1: *Kdo se hodnověrným způsobem dozví, že jiný spáchal trestný čin vraždy (§ 140), těžkého ublížení na zdraví (§ 145), mučení a jiného nelidského a krutého zacházení (§ 149), obchodování s lidmi (§ 168), zbavení osobní svobody (§ 170), braní rukojmí (§ 174), zneužití dítěte k výrobě pornografie (§ 193), týrání svěřené osoby (§ 198), padělání a pozměnění peněz (§ 233), neoprávněného opatření, padělání a pozměnění platebního prostředku (§ 234), neoprávněné výroby peněz (§ 237), porušení předpisů o kontrole vývozu zboží a technologií dvojího užití (§ 262), porušení povinností při vývozu zboží a technologií dvojího užití (§ 263), provedení zahraničního obchodu s vojenským materiálem bez povolení nebo licence (§ 265), porušení povinnosti v souvislosti s vydáním povolení a licence pro zahraniční obchod s vojenským materiálem (§ 266), obecného ohrožení (§ 272), vývoje, výroby a držení zakázaných bojových prostředků (§ 280), nedovolené výroby a držení radioaktivní látky a vysoce nebezpečné látky (§ 281), nedovolené výroby a držení jaderného materiálu a zvláštního štěpného materiálu (§ 282), získání kontroly nad vzdušným dopravním prostředkem, civilním plavidlem a pevnou plošinou (§ 290), zavlčení vzdušného dopravního prostředku do ciziny (§ 292), vlastizrady (§ 309), rozvracení republiky (§ 310), teroristického útoku (§ 311), teroru (§ 312), účasti na teroristické skupině (§ 312a), financování terorismu (§ 312d), podpory a propagace terorismu (§ 312e), sabotáže (§ 314), vyzvědačství (§ 316), ohrožení utajované informace (§ 317), válečné zrady (§ 320), přijetí úplatku (§ 331), podplacení (§ 332), genocidia (§ 400), útoku proti lidskosti (§ 401), apartheidu a diskriminace skupiny lidí (§ 402), agrese (§ 405a), přípravy útočné války (§ 406), použití zakázaného bojového prostředku a nedovoleného vedení boje (§ 411), válečné krutosti (§ 412), perzekuce obyvatelstva (§ 413), plenění v prostoru válečných operací (§ 414) nebo zneužití mezinárodně uznávaných a státních znaků podle § 415 odst. 3, a takový trestný čin neoznámí bez odkladu státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu nebo místo toho, jde-li o vojáka, nadřízenému, bude*

potrestán odnětím svobody až na tři léta; stanoví-li tento zákon na některý z těchto trestných činů trest mírnější, bude potrestán oním trestem mírnějším).

Této povinnosti se oznamovatel nezbavuje tím, že podá oznámení pomocí vnitřního oznamovacího systému u zaměstnavatele nebo Agentury.

K § 11

Jedním ze základních stavebních prvků efektivní ochrany oznamovatelů je důvěrnost kanálů, jimiž jsou oznámení činěna. Sdělení totožnosti oznamovatele je proto podmíněno jeho výslovným souhlasem. Povinnost neposkytovat informace o probíhajícím prošetřování a obsahu oznámení se vztahuje jak na orgány státu (Agentura a příslušné orgány), tak na orgány zaměstnavatele (příslušné osoby), jelikož z jejich strany je ohrožení důvěrnosti oznámení největší, neboť působí přímo u zaměstnavatele a mohou mu tak podrobnosti vyzradit přímo, čemuž má toto ustanovení předcházet.

K § 12

Je stanoven obecný zákaz postihů oznamovatele a jemu osob blízkých, a to jak ze strany zaměstnavatele tak i jiných potenciálních dotčených osob. Demonstrativně jsou uvedeny nejčastější případy postihů, které oznamovatelé zažívají, tento výčet však není z daleka vyčerpávající. Zahrnutí osob blízkých je zařazeno na základě doporučení mezinárodních organizací a dobré praxe, jelikož zejména v případě, že osoby blízké mají stejného zaměstnavatele jako oznamovatel, mohou být postihovány stejnou měrou jako samotný oznamovatel.

Na druhé straně ustanovení nemá za cíl nikterak narušovat rovnováhu a proporcionalitu ve vztazích mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, a není ani záměrem chránit oznámení, jež nebudou podložena či budou přímo lživá. Autonomie vůle zaměstnavatele by daným ustanovením neměla být jakkoli narušena, jelikož i nadále může činit vůči zaměstnanci, který je oznamovatelem, úkony dle svého uvážení, pokud se tyto úkony zakládají na poctivých a oprávněných důvodech.

K § 13

Vzhledem k působnosti Ministerstva spravedlnosti v oblasti správy justice, státního zastupitelství a problematiky střetu zájmů se Agentura na ochranu oznamovatelů, jejíž působení bude mít zejména s činností státních zastupitelství mnoho společných bodů (zejména podávání oznámení), zařazuje do struktury tohoto ministerstva. Ministerstvo spravedlnosti je zároveň gestorem většiny mezinárodních závazků a smluv, na jejichž základě je ochrana oznamovatelů do českého právního řádu implementována.

K § 14

Nově se zakotvuje pravomoc, aby oznámení podle zákona mohla kromě příslušných orgánů (orgánů činných v trestním řízení a orgánů projednávající přestupky anebo jednání se znaky přestupku) přijímat i Agentura. Agentura nemá nahrazovat roli ostatních příslušných orgánů, měla by pouze prošetřit, zda oznámení má své opodstatnění a případně jej postoupit příslušnému orgánu. Jejím úkolem je tak být jistým mezičlánkem, skrze který budou moci oznamovatelé zjistit, na který příslušný orgán se obrátit nebo pokud se z jakýchkoli důvodů nechtějí na příslušné orgány obracet přímo, může tak učinit Agentura, přičemž identita oznamovatele zůstane utajena.

K § 15

Ustanovení stanoví základní penzum informací, které Agentura uveřejní na internetových stránkách. Na stránkách by měl být tedy zveřejněn srozumitelný návod, jak lze oznamovat pomocí vnějšího oznamovacího mechanismu (např. jak funguje místní příslušnost u orgánu činného v trestním řízení apod.). Kontaktními údaji na příslušné orgány jsou myšleny odkazy na webové stránky příslušných orgánů. Webové stránky Agentury budou jakýmsi rozcestníkem pro oznamovatele a zároveň informačním portálem pro oblast whistleblowingu.

K § 16

Kromě základních informací zveřejňovaných na webových stránkách Agentury podle § 15 bude Agentura poskytovat i další poradenství osobám, které se mohou stát oznamovateli nebo jimi již jsou. Bude se jednat jak o poradenství osobní, tak telefonické či pomocí elektronické komunikace, s důrazem na zachování důvěrnosti totožnosti oznamovatele, nebo možného oznamovatele. Poradenství bude mít povahu neformální konzultační činnosti, kterou budou vykonávat pouze pověřeni zaměstnanci.

K § 17

Upravuje se postup při přijetí oznámení. To lze kromě listinné, elektronické a ústní podoby podat zároveň i prostřednictvím telefonního hovoru, což je postup v českém právním řádu nový, avšak doporučovaný mezinárodními dokumenty a příklady dobré praxe. Hovor může být za souhlasu oznamovatele nahráván. Oznámením proto může být činěno v co nejširší škále forem, tak aby vždy vyhovovala potřebám oznamovatele.

K § 18

Pro účely přijímání oznámení bude mít Agentura způsob přijímání písemností, hovorů a elektronické komunikace oddělen od ministerstva, aby nebylo možné ohrozit důvěrnost oznámení a komunikaci s oznamovateli.

K § 19

Totožnost oznamovatele bude možno poskytnout pouze s jeho souhlasem. Bude se jednat zejména o případy, kdy bude na základě podnětu oznamovatele Agenturou postoupeno oznámení příslušným orgánům, a tyto orgány budou pro účely vyšetřování potřebovat znát totožnost oznamovatele a případně s ním přímo komunikovat, vyslechnout ho apod.

K § 20

Stanovuje se povinnost Agentury ve lhůtě třiceti dnů posoudit závažnost podaného oznámení a důvěryhodnost skutečností, o které se oznámení opírá. Pokud Agentura dospěje k závěru, že oznámené jednání naplňuje skutkovou podstatu některého protiprávního jednání, předá oznámení příslušným orgánům. Posouzení pravdivosti informací slouží jako korektiv a prostor uvážení pro Agenturu. Pokud z jí známých okolností vyplyne, že se jedná o nepodložené oznámení, v takové situaci oznámení nepostoupí příslušným orgánům. V takovém případě bude možné požádat oznamovatele o doplnění nebo upřesnění oznamovaných informací. Jinak Agentura vyrozumí oznamovatele o tom, že oznamované jednání nenaplňuje znaky protiprávního jednání nebo se nejedná o oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů a poučí ho o dalším možném postupu (např. pokud oznamovatel

na opodstatněnosti oznámení trvá, možnost obrátit se na příslušné státní orgány s oznámení přímo).

K § 21

Ustanovení upravuje situace, kdy oznamovatel podal oznámení Agentuře, která po zvážení všech okolností oznámení svým jménem podala příslušným orgánům (orgány činné v trestním řízení, orgány projednávající přestupky nebo jednání mající znaky přestupku). Agentura je tak vůči příslušným orgánům oznamovatelem a příslušné orgány ji budou potenciálně informovat o průběhu prošetřování a jeho výsledcích. Proto je nutné, aby Agentura poskytla tyto informace dále prvotnímu oznamovateli, aby se dozvěděl, jak bylo s jím sdělenými skutečnostmi naloženo.

K § 22

Stanovují se podmínky, za kterých se vydá osvědčení. Osvědčení bude vydáno až po předání podnětu Agenturou příslušnému orgánu. Neosvědčuje se tedy samotné podání oznámení, ale to, že Agentura na základě tohoto oznámení přistoupila k dalšímu kroku, kterým je podnět příslušnému orgánu. Agentura tímto bude dělat jakýsi "filtr" s tím, že bude schopna odhalit zjevně šikanózní, neurčitá, či nejasná podání. Agentura nebude vést řízení. Pokud Agentura uzná skutečnosti uvedené v oznámení za natolik zásadní, podnět postoupí příslušnému orgánu.

Osvědčení bude sloužit pro potřeby oznamovatele jako potvrzení jeho pozice oznamovatele (tedy osoby, se kterou je nutné zacházet zákonem stanoveným způsobem – viz např. § 12 zákona) a ten bude mít výběr, zda jej použije (například při jednání se zaměstnavatelem či jinou dotčenou osobou, při podání návrhu soudu dle § 78h občanského soudního řádu na vydání opatření ve věcech oznamovatelů či podání návrhu na zahájení řízení ve věci samé), či nikoliv.

K § 23

Ustanovení je uzpůsobeno na případy, kdy se Agentura dozví, že oznamovatel uvedl záměrně nepravdivé skutečnosti apod. Cílem ustanovení je tak dát Agentuře možnost osvědčení zrušit. Pokud již totiž podnět příslušnému orgánu byl podán, nevyvolávají nové skutečnosti rozpor s právními předpisy podle § 156 odst. 2 správního řádu. Ani skutečnost, že Agentura sama podání (např. trestní oznámení) vzala zpět, nevyvolává ve vztahu k osvědčované skutečnosti rozpor s právními předpisy, protože podání již jednou bylo učiněno (osvědčovaná skutečnost je pořád platná).

K § 24

Zakotvují se pravidla pro evidenci oznámení, aby mohly být následně na základě dat Agentury generovány statistické údaje o aplikační praxi právní úpravy, a ČR byla na základě sebraných dat schopna vykazovat údaje i na národní úrovni z hlediska zpráv pro mezinárodní organizace, jichž je ČR členským státem.

K § 25

Stanovuje se vyloučení použití správního řádu (s výjimkou § 22 a 23), aby tak byla zachována možnost neformálního postupu při podávání oznámení a pružnosti následné komunikace Agentury s oznamovatelem.

K § 26

Stanovuje se přiměřená legisvakanční lhůta, aby měli adresáti právní normy dostatek času na seznámení se s ní a přizpůsobení se.

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 zřídit také specializovanou telefonní linku či uvést poštovní adresu, na kterou se mohou zaměstnanci obracet anonymně.
- Přesto, že by spolupracovníci respondentů nesouhlasili se záměrem učinit oznámení, rozhodlo by se protiprávní jednání oznámit téměř 90 % respondentů. Většinou by však využili pomoc či konzultaci s odborníky.

- Za nejpotřebnější nástroj ochrany oznamovatele respondenti považují ochranu osobnosti oznamovatele – ochranu jeho bezpečnosti a ochranu proti veřejnému znevážení osoby.
- Mezi nejdůvěryhodnější subjekty pro oznamování patří Policie 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.¹⁴

Ze statistik za rok 2015 vyplývá, že z více než 400 klientů, kteří kontaktovali právní poradnu TI ČR, šlo ve 46 případech o oznamovatele.¹⁵ 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.¹⁶ Organizace Oživení v roce 2015 spustila nový nástroj pro bezpečné oznámení podezření ze spáchání protiprávního korupčního jednání, tzv. GlobaLeaks. Ve své výroční zprávě uvádí, že v 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.

¹⁴ 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%BEEn%C3%A9-funkce-Centra-pro-oznamovatele-%E2%80%93-whistleblowery-v-%C4%8Cesk%C3%A9-republice1.pdf>

¹⁵ Výroční zpráva Transparency International Česká republika za rok 2015. *Transparency International* [online]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/vyrocní-zprava-2015/>

¹⁶ 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%BEEn%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

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 činnostmi oznamovatelů protiprávního jednání či zda tyto trestní oznámení souvisí obecně s korupčním jednáním.¹⁷

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
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

¹⁷ Výroční zpráva, účetní závěrka a zpráva auditora za rok 2015. *Nadační fond proti korupci* [online]. 2016. Dostupné z: http://www.nfpc.cz/userfiles/soubory/vyrocní_zpravy/vz_nfpc_2015_komplet_audit.pdf

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

Služební úřad	Postoupeno kompetentním správním orgánům či jinak vyřízeno	Postoupeno jinému prošetřovateli	Vzato zpět oznamovatelem	Postoupeno orgánu příslušnému k projednání správního deliktu
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 provedla v roce 2007 mezi jejími 1 166 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. 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 nejdůležitějších dokumentů je **Úmluva Organizace spojených národů proti korupci** (United Nations Convention against Corruption, dále jen „UNCAC“)¹⁸, 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**¹⁹, 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**²⁰, 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*

¹⁸ UNCAC.

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

¹⁹ Občanskoprávní úmluva o korupci (The Civil Law Convention on Corruption).

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

²⁰ Trestněprávní úmluva o korupci (The Criminal Law Convention on Corruption).

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

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 1729²¹ a Doporučení 1916²²** 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 oznamovatelů²³**, 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 2006²⁴. Tato doporučení se opakují i v dalších hodnotících zprávách²⁵. Problematika whistleblowingu se objevuje i ve studiích a dalších materiálech vydávaných RE²⁶.

²¹ Rezoluce Parlamentního shromáždění RE 1729 (2010).

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

²² Doporučení Parlamentního shromáždění RE 1916 (2010).

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

²³ 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)

²⁴ 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)

²⁵ 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

²⁶ 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)

6. Srovnání právní úpravy vybraných států

Obecně

1. Mimoevropské státy

Z mimoevropských států majících zákony věnované 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, jež má každé vlastní pojetí ochrany oznamovatelů (např. oznamování uvnitř finančního sektoru, oznamování v oblasti životního prostředí apod.). První právní předpisy regulující whistleblowing v USA lze přitom datovat už do 19. století. Dále lze poukázat na úpravy Jihoafrické republiky (2000), Japonska (2004) či Jižní Koreji (2001), kde existují specializované zákony k ochraně oznamovatelů.

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 (2017) či Srbsko (2015). Srbská úprava je v poslední době často kladena za vzor jako zákon zahrnující většinu doporučení mezinárodních organizací a komplexně postihující interní i externí oznamování a obsahující dostatečně obecné definice whistleblowingu a oznamovatele.

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 bojem proti korupci. Ze států EU má zvláštní zákon souhrnně upravující ochranu oznamovatelů: Lucembursko, Rumunsko, Slovinsko, Velká Británie, Irsko, Maďarsko, Slovensko a Nizozemsko. Částečnou úpravu ochrany oznamovatelů má dle dostupných údajů v rámci EU čtrnáct členských států a šest členských států má právní rámec chránící oznamovatele buď velmi omezený či vůbec žádný. V posledních letech přijaly další dílčí opatření, jež lze považovat za kroky k posílení ochrany oznamovatelů následující státy EU: Rakousko, Belgie, Dánsko, Francie, Maďarsko, Itálie a Malta.²⁷

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

Ochrana oznamovatelů ve vybraných státech

1. Irsko

Irsko přijalo zákon o ochraně oznamovatelů, jenž je účinný od roku 2014. Při tvorbě irské úpravy posloužily jako vzor zákony platící ve Velké Británii a Novém Zélandu. Zákon obecně cílí na poskytnutí možnosti odškodnění pro zaměstnance, jež jsou kvůli své pozici oznamovatele postiženi či propuštěni. Subjekty veřejného sektoru musí mít nastaveny interní oznamovací mechanismy povinně, zaměstnavatelé v soukromém sektoru pouze dobrovolně.²⁸

²⁷ Transparency International. *Whistleblowing in Europe: Legal protections for the whistleblowers in EU*. 2013. http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf.

²⁸ Public Servants Disclosure Act, ve znění účinném od 19. června 2017.

Vymezení zaměstnance je poměrně široké a zahrnuje i stážisty, bývalé zaměstnance, smluvní pracovníky, agenturní zaměstnance a další. Primárně by oznámení měla být činěna interně u zaměstnavatele, zaměstnanci veřejného sektoru mají navíc možnost upozornit přímo ministra. Externě lze oznámení podávat vymezenému okruhu státních institucí, a to vždy podle oblasti, do které oznámení směřuje. Pro externí oznámení platí vyšší standard (vyšší míra pravdivosti a podloženosti oznámení). Oznámení lze v poslední instanci podat například i novináři, zde ovšem platí nejvyšší standard kvality oznámení.²⁹

V případě, že je zaměstnanec ze strany zaměstnavatele postižen v souvislosti se svým oznámením, může se obrátit na soud, který v případě, že se jedná o ochráněné oznámení a postih byl učiněn v souvislosti s ním, vysloví postih za nespravedlivý a zaměstnanci může přiznat odškodnění. V řízení se přitom vychází z toho, že jde o chráněné oznámení, dokud není prokázán zaměstnavatelem opak. Pokud je zaměstnanec v zaměstnání penalizován či mu zaměstnavatel vyhrožuje, může se obrátit se stížností na zvláštní komisi pro pracovní vztahy, která zároveň vydává některé metodické materiály týkající se whistleblowingu.³⁰

2. Kanada

Od roku 2007 je v Kanadě na federální úrovni účinný zákon na ochranu oznamovatelů ve veřejné správě (federální administrativě). Cílem tohoto zákona je poskytnout zaměstnancům (i smluvním pracovníkům a dodavatelům) veřejného sektoru na federální úrovni spolehlivé a bezpečné způsoby, jak upozornit na vážná pochybení a protiprávní jednání na pracovišti. Jedná se přitom o pochybení spáchaná uvnitř organizace či v souvislosti s činností federální administrativy. Tento zákon se tak nevztahuje na soukromý sektor, ani na zaměstnance Parlamentu, jež mají své vlastní interní mechanismy a opatření uzpůsobená pro dané účely. Každý federální úřad a organizace musí mít jmenovaného alespoň jednoho pracovníka, jenž se speciálně zabývá podněty a oznámeními federálních zaměstnanců.³¹

V rámci systému je zřízen jako nezávislý úřad post zmocněnce pro integritu ve veřejném sektoru, který má za úkol vyřizovat oznámení jak zevnitř veřejného sektoru, tak od veřejnosti. Ten může s oznámením naložit v závislosti na jeho povaze podle zákona na ochranu oznamovatelů, nebo o daném případě zpravit Parlament. Pokud zmocněnec posoudí případ oznamovatele jako odůvodněný, podá podnět k zvláštnímu tribunálu, sloužícímu k ochraně oznamovatelů. Tento zvláštní tribunál je kvazi soudním nezávislým orgánem, jenž je obsazen soudci z různých úrovní soudní soustavy. Úlohou tribunálu je posoudit, zda byl oznamovatel neoprávněně postižen, a přiznat mu odškodnění, následně může též ukládat sankce subjektům, jež oznamovatele neoprávněně postihly. Za postihy oznamovatele v souvislosti s jeho oznámením mohou být ukládány vysoké pokuty a jsou trestně postižitelné. Oznamovatelů též může být poskytnuta úhrada právních služeb, pokud si je nemohou dovolit.³²

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

²⁹ Protected Disclosure Act 2014. *Irish Statute Book* [online]. 2018. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.

³⁰ Protected Disclosure Act 2014. *Irish Statute Book* [online]. 2018. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.

³¹ Committing to Effective Whistleblower Protection. *OECD* [online]. 2016. <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>.

³² Committing to Effective Whistleblower Protection. *OECD* [online]. 2016.

Reálná praxe zákona

Počet oznámení však zůstává poměrně nízký. Mnoho oznámení se týká pouze špatných vztahů na pracovišti, obtěžování mezi zaměstnanci či špatné chování managementu. Nadále přetrvává neochota oznamovat závažná pochybení kvůli strachu zaměstnanců z odvety.³³

Transparency International Canada kritizuje stávající úpravu ochrany oznamovatelů jako zastaralou a postrádá poskytnutí ochrany oznamovatelům ještě před tím (ex ante ochrana), než na ně dopadne postih ze strany zaměstnavatele či kolegů. Kritizuje též použitelnost úpravy pouze na federální úrovni a pouze ve federální administrativě, namísto toho aby byla aplikovatelná na všechny zaměstnance. Případů, jež byly postoupeny zvláštnímu tribunálu, jsou pouze jednotky, jelikož určitou brzdou v systému je výše uvedený zmocněnec, který podání postupovaná tribunálu do jisté míry „filtruje“.³⁴

3. Německo

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

4. Nizozemsko

Nový zákon o ochraně oznamovatelů je v Nizozemsku účinný od roku 2016. Každý zaměstnavatel, mající více než padesát zaměstnanců, musí mít vytvořen interní mechanismus, který slouží k podávání oznámení. Měl by mít alespoň jednoho zaměstnance či případně více zaměstnanců určených jako osoby pověřené k přijímání oznámení, podaných interním mechanismem. Mezi okruh zaměstnanců, kteří mohou být oznamovateli, se dle tohoto zákona počítají mimo jiné i agenturní zaměstnanci.³⁵

Nizozemskou vládou je rovněž zřízeno centrum pro oznamovatele, které poskytuje rady, metodickou pomoc a zároveň se zabývá vyšetřováním podaných oznámení. Interní oznamovací mechanismy zaměstnavatelů musí být k dispozici i bývalým zaměstnancům zaměstnavatele a ostatním pracovníkům, jež s daným zaměstnavatelem spolupracují či s ním jsou v kontaktu v souvislosti s výkonem svého zaměstnání.³⁶

Pokud je oznámení interním mechanismem řešeno nedostatečně či se vůbec nejeví účelné interní mechanismus použít, může oznamovatel podat oznámení externímu subjektu, jímž je instituce, jež je v daném případě nejvhodnější z hlediska obsahu oznámení. Pokud si oznamovatel není jistý, který externí subjekt zvolit, může se poradit s centrem pro oznamovatele. Pokud není žádný externí subjekt vhodný k prošetření oznámení, může

³³ Committing to Effective Whistleblower Protection. *OECD* [online]. 2016.

³⁴ Podněty ke kanadskému Akčnímu plánu OGP pro roky 2016 – 2018. *Government of Canada. Open Government* [online]. 2016. <http://open.canada.ca/en/idea/enhancing-whistleblower-protection>.

³⁵ Dutch House for Whistleblowers Act. *Clifford Chance* [online]. 2016. https://www.cliffordchance.com/briefings/2016/06/dutch_house_for_whistleblowersact.html.

³⁶ Dutch House for Whistleblowers Act (in Dutch: “Wet Huis voor Klokkeluiders”): mandatory internal procedure and new prejudice prohibition as of 1 July 2016. *Doorn en Keizer* [online]. 2016. <http://www.denklaw.nl/wp-content/uploads/2016/06/Newsletter-Dutch-House-for-Whistleblowers-Act.pdf>.

oznamovatel podat oznámení přímo centru pro oznamovatele, jenž má zvláštní oprávnění vyšetřovat oznámená pochybení, vyžadovat od zaměstnavatele podklady atd.³⁷

Zaměstnavatel nemůže oznamovatele jakkoli postihovat kvůli podanému oznámení, bylo-li podáno v dobré víře, řádným způsobem a s náležitou péčí. Sankce za nezřízení interního mechanismu zaměstnavatelem nejsou stanoveny, sankce za neoprávněný postih oznamovatele rovněž zákon nestanovuje.³⁸

5. Norsko

Od roku 2017 jsou v Norsku platná nová pravidla pro ochranu oznamovatelů. Každý zaměstnavatel, zaměstnávající více než pět zaměstnanců, musí mít vytvořen program na ochranu oznamovatelů, v němž je stanoven interní mechanismus podávání oznámení. Zaměstnanci by tímto dokumentem měli být motivováni k nahlašování pochybení, ke kterým dochází na pracovišti či v souvislosti s jejich zaměstnáním. Písemný firemní program na ochranu oznamovatelů musí splňovat minimální požadavky dle zákona o pracovním prostředí. Jsou zakázány odvetné kroky proti zaměstnanci, který učiní oznámení.³⁹

6. Nový Zéland

Zákon o ochraně oznamovatelů je na Novém Zélandu účinný od roku 2001. Za oznamovatele se považují zaměstnanci, kteří upozorní na závažná pochybení. Definice zaměstnance je přitom značně extenzivní, neboť sem spadají i lidé pracující z domova, bývalý zaměstnanci, dobrovolníci či dodavatelé služeb. O chráněné oznámení půjde v případě, že pochybení bylo spácháno na pracovišti nebo v souvislosti s ním a oznamovatel je přesvědčen o pravdivosti oznámených skutečností a usiluje o vyšetření oznámeného případu.⁴⁰

Oznámení by mělo být podáno prostřednictvím interních mechanismů, pokud je má subjekt zřízen (veřejný sektor má tyto mechanismy povinně). Pokud nelze oznámení podat touto cestou, měl by se oznamovatel obrátit na vedení u svého zaměstnavatele. Pokud ani tato možnost není uskutečnitelná, může podat oznámení vymezeným veřejným autoritám. Těmi je široké spektrum veřejných úřadů a organizací.⁴¹

Tento zákon zakazuje jakákoliv trestní, disciplinární či civilní postihy proti oznamovateli. Pokud zaměstnavatel přesto oznamovatele za podání oznámení postihne, má zaměstnanec možnost podat stížnost podle zákoníku práce. Nerovné zacházení s oznamovatelem může být postiženo zároveň i dle zákona o lidských právech.⁴²

Metodickou a poradenskou podporu pro oznamovatele poskytuje Ombudsman, jenž je zároveň jednou z autorit, na které se lze s oznámením obrátit v případě nemožnosti použít jiné oznamovací mechanismy (interní mechanismy, oznámení podané vedení zaměstnavatele).⁴³

³⁷ Dutch House for Whistleblowers Act. *Clifford Chance* [online]. 2016.

³⁸ Dutch House for Whistleblowers Act. *Clifford Chance* [online]. 2016.

³⁹ New Norwegian rules on whistleblowing. *Thommessen* [online]. 2017. <https://www.thommessen.no/en/news/new-norwegian-rules-on-whistleblowing/>.

⁴⁰ Making a protected disclosure – “blowing the whistle.” 2012. *Ombudsman*. <http://www.ombudsman.parliament.nz/what-we-do/protecting-your-rights/protected-disclosures-whistle-blowing>.

⁴¹ Making a protected disclosure – “blowing the whistle.” 2012. *Ombudsman*. Protected Disclosures Act 2000, ve znění účinném od 28. září 2017.

⁴² Making a protected disclosure – “blowing the whistle.” 2012. *Ombudsman*. Protected Disclosures Act 2000, ve znění účinném od 28. září 2017.

⁴³ Making a protected disclosure – “blowing the whistle.” 2012. *Ombudsman*.

7. Rakousko

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

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

8. 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 zákoně jsou za oznamovatele považovány osoby zaměstnané v širokém spektru veřejných institucí, mezi které jsou zahrnuty i místní samosprávy, státní podniky, poradní orgány, státem ovládané společnosti či jiné instituce plnící veřejné úkoly (vzdělávací, zdravotní atd.).

Zákon chrání identitu oznamovatele a předpokládá u oznamovatele dobrou víru. Oznamovaným jednáním je široké spektrum pochybení, jež zahrnují korupční trestné činy, diskriminační praktiky, zneužití veřejných prostředků, porušení administrativních postupů a mnoho dalších. Oznamovatel, proti kterému je zahájeno disciplinární řízení, může požadovat účast médií či zástupců odborů v průběhu jednání.

Oznamovat lze řadě veřejných institucí, nadřízeným oznamovatele či vedení instituce, v níž je oznamovatel zaměstnán, parlamentním komisím, odborům, nevládním organizacím nebo médiím.

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

Reálná praxe zákona

V roce 2009 byl počet oznámení mizivý, patrně i s ohledem na sociokulturní kontext.⁴⁴ 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.⁴⁵

Dle statistik zaslanych 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.

Protected Disclosures Act 2000, ve znění účinném od 28. září 2017.

⁴⁴ Alternative to Silence. Whistleblowers Protection in 10 European Countries. *Transparency International* [online]. Publikováno 15. 11. 2009. Dostupné z: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries

⁴⁵ 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

RUMUNSKO	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015
Celkový počet podaných oznámení	197	394	171	704	177
Počet vnitřních regulací v souladu s ustanoveními právního předpisu	9	18	18	118	94
Počet institucí, které implementovaly vnitřní procedury týkající se ochrany oznamovatelů	73	146	254	215	319
Počet administrativních opatření přijatých z důvodu snahy odstranit příčiny okolností, které způsobily porušení zákona o ochraně oznamovatelů	7	14	39	57	77
Případy odvetných opatření vůči oznamovateli na pracovišti	0	0	1	0	0
Počet žalob před soudem	0	0	0	0	0
Případy, kdy byla oznamovateli poskytnuta kompenzace	0	0	0	8	0

9. Slovensko

Oznamovatelé jsou dle zákona⁴⁶ 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 protispolečenská činnost. Zákon obsahuje taxativní výčet protiprávních jednání, nazvaných závažná protispolečenská činnost, jichž se oznamování týká především. Jedná se o trestné činy, jež lze souhrnně označit za korupční, dále trestné činy, u kterých je stanoven trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby převyšující tři roky, a správní delikty, za něž je možno uložit pokutu s horní hranicí ve výšce minimálně 50 000 euro. Oznamovat však lze i jinou protispolečenskou 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

⁴⁶ Na Slovensku dne 1. ledna 2015 vstoupil v účinnost zákon na ochranu oznamovatelů („Zákon č. 307/2014 Zb., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov“).

spravedlnosti, pokud bylo výsledkem oznámení pravomocné rozhodnutí o spáchání trestného činu či správního deliktu. Odměna může dosáhnout až padesátinásobku minimální mzdy.

Reálná praxe zákona

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

- Inspektoráty práce od ledna do konce května 2016 obdržely dvě žádosti o pozastavení neoprávněného pracovněprávního úkonu; obě žádosti byly zamítnuty. Za stejné období přiznaly inspektoráty práce ochranu 11 oznamovatelům, kteří nekalé praktiky oznámili policii, prokuratuře nebo jiné příslušné instituci.
- Transparency International konstatuje, že zavedení nové legislativy o whistleblowingu je tedy doprovázeno velmi malým počtem případů.⁴⁷

Dle hodnotící zprávy Slovenského národního střediska pro lidská práva bylo na Slovensku za období 1. ledna – 31. prosince 2015 evidováno 9 případů přiznání statusu oznamovatele a 1 případ zapojení inspektorátu práce do realizace úkonů ze strany zaměstnavatele vůči oznamovateli.⁴⁸

Z hodnotící zprávy Slovenského národního střediska pro lidská práva za rok 2016 vyplývá, že v období od 1. ledna do 31. prosince 2016 byla na Slovensku evidována níže uvedená porušení zákona na ochranu oznamovatelů.⁴⁹

Porušení	Popis	Počet
§ 11	Nezavedení vnitřního systému vyřizování podnětů	1
§ 11 ods. 1	Zaměstnavatel neurčil zodpovědnou osobu	3
§ 11 ods. 2	Zodpovědná osoba nebyla v přímé podřízenosti statutárního orgánu	4
§ 11 ods. 3	V obci nebo župě nesplnil úlohy zodpovědné osoby hlavní kontrolor	1
§ 11 ods. 4	Nedodržení lhůty určené na prověření podnětu	1
§ 11 ods. 5	Zaměstnavatel nezveřejnil zodpovědnou osobu a způsob podávání podnětů	4
§ 11 ods. 8	Zaměstnavatel nevydal vnitřní předpis	2
§ 11 ods. 8 písm. a), d), e), f)	Vnitřní předpis nesplňoval zákonné požadavky	9
§ 23 ods. 2	Zaměstnavatel nezabezpečil plnění zákonných povinností do šesti měsíců od účinnosti zákona	3
Součet		28

⁴⁷ <http://transparency.sk/sk/zakon-na-ochranu-whistleblowerov-je-aj-po-roku-a-pol-bez-vyraznych-vysledkov/>

⁴⁸ 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

⁴⁹ Hodnotiaca správa. Slovenské národné stredisko pre lidské práva [cit. 1. 10. 2018]. 2016. Dostupné na: http://www.snslp.sk/CCMS/files/Hodnotiaca_správa_2016_-_upravená_finálna_verzia.pdf.

10. Slovinsko

Slovinsko již v roce 2005 přijalo zákon o ochraně svědků. Tato právní úprava zaručuje ochranu svědků a dalších osob, které jsou ohroženy kvůli spolupráci se soudy. Ochrana je zaručena ještě před samotným procesem a i po něm. Zákon, který by specificky upravoval problematiku ochranu oznamovatelů korupce, byl přijat v roce 2010 (později byl novelizován).⁵⁰

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.

Reálná praxe zákona

Slovinský zákon pak trpí podobnými problémy jako rumunský, ačkoliv je podstatně komplexnější. Slovinská zvláštní komise postrádá dostatečné materiální a personální zajištění, což zapříčiňuje zdlouhavost řízení před ní. Provádění zákona v praxi je též místy problematické, zejména pak otázka utajení identity oznamovatele je v kontextu slovinských pravidel spravedlivého procesu obtížně proveditelná.⁵¹

Dle statistik Komise pro prevenci korupce (dále jen Komise) nebyl ze strany Komise v roce 2010 vydán žádný požadavek na zastavení odvetných opatření vůči oznamovatelům. 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 oznamovatelů v 5 případech.⁵²

⁵⁰ PETEK, M. Whistleblowing – legal situation in Slovenia. *East Legal Team* [online]. Dostupné z: <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-slovenia/>

⁵¹ 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_w_histleblowers_in_the_eu

⁵² 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

Následující statistika vychází taktéž z evidence Komise pro prevenci korupce:

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

11. Spojené státy americké

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

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

Zaměstnavatel může být podle některých specifických předpisů vystaven přísným sankcím za postih oznamovatele (sankce pro zaměstnavatele stanoví například Sarbanes-Oxley Act [Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act], přijatý po falšování účetnictví velkých korporací).

12. Srbsko

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

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.⁵³

⁵³ 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>

Reálná praxe zákona

Podle srbské neziskové organizace Pištjalka, bylo do současné doby evidováno 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. Srbská úprava se nevztahuje pouze na pracovní právní vztahy, ale je rozšířená na všechny fyzické osoby.

13. Velká Británie

Ochrana oznamovatelů byla do britského právního řádu zanesena již v roce 1998 (tzv. Public Interest Disclosure Act). Pracovníci jsou obecně oprávněni požadovat kompenzaci, pokud je s nimi ze strany zaměstnavatele jednáno v rozporu s tímto zákonem. Vymezení zaměstnanců, na něž se úprava vztahuje, je široké a zahrnuje i pracovníky na volné noze, stážisty či bývalé zaměstnance. Chráněna jsou oznámení podaná jak interně u zaměstnavatele, tak i podaná externě příslušným autoritám. Externě podaná oznámení však musí splňovat kvalitativně vyšší standard, aby nedocházelo ke zneužívání a lživým oznámením.⁵⁴

Zaměstnavatel nesmí zaměstnance propustit na základě podání oznámení. Zaměstnanec, který bude v souvislosti s podaným oznámením postižen, může požádat o vydání předběžného opatření, které zachová jeho pracovní poměr do doby, než bude vyřešeno jeho oznámení a rozhodnuto o jeho opodstatněnosti.⁵⁵

Reálná praxe zákona

Britská organizace *Public Concern at Work* zabývající se pomocí oznamovatelům korupce uvedla, že jen 10 % případů, které řešila od roku 2012, bylo vyřešeno samotným zaměstnavatelem. V 37 % případů zaměstnavatel popřel, že by byl důvod k obavám a v 26 % případů zaměstnavatel oznamovatelovo ohlášení protiprávního jednání úplně ignoroval. Z případů, které tato britská organizace řešila, dostalo na pracovišti jenom okolo 10 % oznamovatelů pozitivní reakci. Okolo 22 % oznamovatelů bylo viktimizováno či nějakým způsobem potrestáno. Okolo 33 % oznamovatelů bylo po vznesení oznámení propuštěno.⁵⁶

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.⁵⁷

⁵⁴ Public Interest Disclosure Act. Legislation.gov.uk [online]. 2018. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23>.

⁵⁵ Whistleblowing for employees. *Gov.uk* [online]. 2018. <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁵⁶ 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/#ixzz4ENScIpN9>

⁵⁷ The UK Whistleblowing Report: 2013. *Public Concern at Work* [online]. Dostupné z: <http://www.pcaw.org.uk/files/The%20Whistleblowing%20Report%20FINAL.pdf>