

**Návrh věcného záměru
legislativního řešení whistleblowingu a ochrany
oznamovatelů**

Obsah

Obsah.....	2
I. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace.....	4
1. Důvod předložení a cíle.....	4
1.1 Název.....	4
1.2 Definice problému.....	4
1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti	6
1.4 Identifikace dotčených subjektů.....	15
1.5 Popis cílového stavu.....	15
1.6 Zhodnocení rizika.....	15
2. Návrh variant řešení	17
2.1 Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“ z hlediska právního	17
2.2 Návrh možných variant z hlediska věcného.....	17
3. Vyhodnocení nákladů a přínosů	20
3.1 Identifikace nákladů a přínosů	20
3.2 Náklady	20
3.3 Přínosy.....	22
3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant.....	23
4. Návrh řešení	24
4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení.....	24
5. Implementace doporučené varianty a vynucování	25
6. Přezkum účinnosti regulace	26
7. Konzultace a zdroje dat	26
8. Kontakt na zpracovatele RIA	26
II. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu.....	27
1. Seznam základních dotčených právních předpisů.....	27
2. Základní představa o obsahu dotčených právních norem určených k provedení navrhovaného věcného řešení.....	28

B/ Změna občanského soudního řádu	33
C/ Změna zákona o vojácích z povolání	33
D/ Změna zákona o služebním poměru příslušníků.....	34
E/ Přejídná a závěrečná ustanovení	34
F/ Účinnost.....	35
III. Soulad navrhovaného řešení s ústavním pořádkem.....	36
IV. Soulad navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána	36
V. Soulad navrhovaného řešení se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii.....	37

I. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

1. Důvod předložení a cíle

Věcný záměr legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů (dále jen „věcný záměr“) je předkládán v souladu s Programovým prohlášením vlády, které stanoví, že „*bude k veřejné diskusi předložen návrh na zakotvení práva občanů a dalších subjektů na ochranu před byrokracií a korupcí*“.

Věcný záměr předkládá místopředsedkyně vlády, předsedkyně Legislativní rady vlády a předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „předkladatel“), v souvislosti s plněním úkolu č. 1.18 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, s názvem Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů korupčního jednání (dále jen „Analýza“). Materiál k tomuto úkolu byl vládě předložen k projednání dne 31. května 2012 a vláda jej projednala dne 13. června 2012 a přijala na jeho základě usnesení č. 409, kterým uložila místopředsedkyni vlády zpracovat ve spolupráci s ministrem spravedlnosti a ministrem práce a sociálních věcí a vládě do 30. září 2012 předložit návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů, a to podle varianty C, uvedené v Analýze (tj. úprava ochrany zaměstnanců, kteří oznámí trestněprávní jednání). Z tohoto důvodu je tak i nazván celý materiál předložený vládě.

1.1 Název

Věcný záměr legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), a další související zákony.

1.2 Definice problému

Pracovněprávní, ani služebněprávní předpisy, ani jiné právní předpisy výslovně nestanoví **ochranu oznamovatelů a jejich postavení** v pracovním vztahu nebo ve služebním poměru v případě, že se jejich oznámení týká protiprávního¹, resp. trestněprávního, jednání zaměstnavatele (v některých situacích z povahy věci ani nemohou). V těchto případech platí obecná povinnost rovného zacházení a dodržení taxativně stanovených zákonných podmínek v případě rozvázání pracovního, resp. služebního, poměru. Ochrana je těmto osobám sice poskytována zvláštními právními předpisy, nicméně se týká jen jejich práv, která mohou uplatnit během řízení (např. utajení či práva na informace v řízení zahájeném na základě jejich podnětu), ale do pracovního práva se zpětně nepromítají.

1.2.1 Pojem whistleblowing

V českém právním řádu není pojem whistleblowing explicitně definován. Logickým důsledkem absence této přímé definice je nejednotnost v chápání tohoto pojmu. Tato skutečnost se odráží v roztržitém právní úpravě a v obtížnosti získávání relevantních údajů o praktickém využívání tohoto nástroje. Jediný právní předpis, v němž je whistleblowing přímo zmíněn, je novela vyhlášky České národní banky o pravidlech obezřetného podnikání,

¹ Jedná se o jednání v rozporu s právem, které nemusí být vždy kryto tomu odpovídající skutkovou podstatou trestného činu nebo správního deliktu. Řada protiprávních jednání tedy není postižitelná normami trestního práva či správního trestání. Jedná se o nejširší pojem patologického jednání.

kteřá byla přijata při transpozici evropské směrnice související s regulatorními reformami finančního trhu². V tomto předpise je whistleblowing označován jako mechanismus sdělování významných obav zaměstnanců ohledně funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému mimo běžné informační toky, dostupný pro všechny zaměstnance, přičemž v případě využití mají zaměstnanci právo na zachování důvěrnosti. V rámci mezinárodních institucí se jedná o mechanismus dlouhodobě podporovaný.

Obecně lze tento pojem vymezit následovně:

Whistleblowing je nástroj pro prevenci a odhalování protiprávního jednání, včetně korupce a podvodů, jehož smyslem je zabránit negativním důsledkům tohoto jednání. V řadě států se při vymezení jednání, proti němuž whistleblowing směřuje, dokonce používá pojem nejširší - „nekalé jednání“. Toto jednání je z pohledu České republiky možné definovat jako jednání v rozporu s dobrými mravy, které je způsobilé přivodit újmu a nastolit protiprávní stav. Tato definice je zjevně nejširší možná definice oznámení jednání v rámci whistleblowingu.

Mezi nejobecnější definici patří pojetí Mezinárodní organizace práce, která za whistleblowing považuje *oznámení zaměstnance o nelegálních, neregulérních, nebezpečných nebo neetických praktikách zaměstnavatele*.

Pojem „whistleblowing“ pak ve své podstatě (a podle podmínek vládou schválené Analýzy) znamená, že *zaměstnanec konkrétní společnosti či organizace upozorní příslušný orgán na trestné jednání na svém pracovišti, které se pravděpodobně děje s vědomím jeho nadřízených a které zároveň směřuje proti veřejnému zájmu s tím, že oznamovatel jedná v dobré víře*.

Pro srozumitelnost následujícího textu je třeba uvést, že anglickému výrazu „whistleblowing“ odpovídá český ekvivalent „oznamování“ a pojmu „whistleblower“³ pojem „oznamovatel“.

1.2.2 Whistleblowing a korupce

Whistleblowing je nepochybně úzce propojen s korupcí. Ovšem jedním z hlavních problémů při postihování korupce je extrémně vysoká latence tohoto druhu kriminality, kvůli které vyvozování odpovědnosti vůči pachatelům často více méně selhává. Odhalovat a postihovat korupci není vůbec jednoduché, a i v případě, kdy je korupce zjištěna, se nikoli vždy podaří před soudem jejího pachatele usvědčit. Pokud soud končí odsuzujícím rozsudkem, bývá jak vyšetřování, tak i soudní řízení poměrně zdlouhavé, a tudíž i relativně nákladné.

Whistleblowing je však preventivním opatřením nejen v oblasti korupce, ale v trestním právu obecně. Toto opatření pomáhá při odhalování dalších trestných činů, pro něž je příznačná vysoká latence, a to nejen ve veřejném, ale i v soukromém sektoru.

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

³ Pojem „whistleblower“ se však s ohledem na požadavek srozumitelnosti v textu neobjevuje.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Možnost vycházet ze současné platné právní úpravy se ukázala jako nedostatečná, neboť některé oblasti nové právní úpravy (předmět úpravy, oznamování a ochrana oznamovatelů trestněprávního jednání) nebyly doposud efektivně řešeny. Po konzultaci s Ministerstvem spravedlnosti se předkladatel přiklonil k variantě přičlenit problematiku k některé další, již platné právní úpravě, přesněji do antidiskriminačního zákona, tj. do zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon) ve znění zákona č. 89/2012 Sb., (dále jen „antidiskriminační zákon“).

1.3.1 Antidiskriminační zákon

Výše zmíněný postup se jeví jako nejvhodnější varianta, neboť tak bude celá oblast upravena komplexně v jediném právním předpise: předmět úpravy, definice pojmů, ochrana oznamovatele a to v antidiskriminačním zákoně.

Následující popis je záměrně podrobný a nad rámec zhodnocení dopadů regulace, ovšem pro samotný věcný záměr je podstatný.

1.3.2 Občanský soudní řád

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“), již dnes obsahuje obrácení důkazního břemene pro usnadnění postavení zaměstnance v soudním řízení v případě diskriminace z důvodu domáhání se svých práv nebo podání stížnosti či podnětu. Obdobná úprava je použitelná i pro koncepci nové úpravy oznamování trestněprávního jednání.

Pokud jde o procesněprávní stránku diskriminačních sporů, je třeba poukázat na ustanovení § 133a občanského soudního řádu, který pro tyto spory zavádí tzv. **obrácené důkazní břemeno**. To v praxi znamená, že jestliže žalobce před soudem uvede skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ze strany žalovaného došlo k diskriminaci z některého ze zákonem stanovených důvodů, má žalovaný povinnost dokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení. Důkazní břemeno se tedy přenáší ze strany žalující na stranu žalovanou. Je však třeba upozornit, že obrácené důkazní břemeno neznámá, že žalující strana může rezignovat na svou obecnou důkazní povinnost. Nestačí pouhé nepodložené tvrzení o tom, že byl zaměstnanec diskriminován, ale je nutno tvrzené skutečnosti doložit tak, aby z nich nerovné zacházení (znevýhodněné jednání ve srovnání s jinými zaměstnanci téhož zaměstnavatele) skutečně vyplývalo. Jen tehdy soud vychází z domněnky o nerovném zacházení, a to do doby, než žalovaný (zaměstnavatel) případně prokáže rovné zacházení se všemi zaměstnanci, respektive s těmi, jichž se diskriminace týká. Důvodem přenesení důkazního břemene je skutečnost, že pro žalovaného je mnohem jednodušší prokázat skutečnost odůvodňující legitimní motiv jeho domnělého diskriminačního jednání.

Na základě této novely antidiskriminačního zákona budou dále novelizovány související právní předpisy, avšak jen v minimální míře. Novelizace těchto právních předpisů je žádoucí zejména z důvodu jejich vzájemné provázanosti.

1.3.3 Zákon o Veřejném ochránci práv

S ohledem na působnost veřejného ochránce práv v této oblasti je vhodné uvést, že spolu s nabytím účinnosti antidiskriminačního zákona byla veřejnému ochránci práv svěřena nová agenda, a to právě ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací⁴. Jedná se však spíše jen o metodickou pomoc zaměstnancům, resp. obětem diskriminace, při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodu diskriminace. Do působnosti veřejného ochránce práv rovněž náleží ochrana osob před jednáním jednotlivých správních úřadů a státních institucí a provádění nezávislého šetření v individuálních případech, přičemž v případě zjištění porušení právních předpisů či jiných pochybení může veřejný ochránce práv navrhnout opatření k nápravě. Nemá však pravomoci k vynucení přijetí těchto opatření, neboť veřejný ochránce práv se může za účelem sjednání nápravy pouze obracet na nadřízené orgány, vládu či Poslaneckou sněmovnu, případně může prostřednictvím médií vyvíjet nátlak na příslušnou instituci.

1.3.4 Zákoník práce

Z hlediska současné úpravy zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), je úprava věcně dimenzována podle varianty začlenění do právního řádu, a to v ustanovení § 16 a § 17 následovně:

„§ 16

(1) Zaměstnavatelé jsou povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání.

(2) V pracovněprávních vztazích je zakázána jakákoliv diskriminace. Pojmy přímá diskriminace, nepřímá diskriminace, obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci a případy, kdy je rozdílné zacházení přípustné, upravuje antidiskriminační zákon.

(3) Za diskriminaci se nepovažuje rozdílné zacházení, pokud z povahy pracovních činností vyplývá, že toto rozdílné zacházení je podstatným požadavkem nezbytným pro výkon práce; účel sledovaný takovou výjimkou musí být oprávněný a požadavek přiměřený. Za diskriminaci se rovněž nepovažují opatření, jejichž účelem je odůvodněno předcházení nebo vyrovnaní nevýhod, které vyplývají z příslušnosti fyzické osoby ke skupině vymezené některým z důvodů uvedených v antidiskriminačním zákonu.

§ 17

Právní prostředky ochrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích upravuje antidiskriminační zákon.“

Zejména ustanovení § 17 je významné pro ukotvení nové právní úpravy v antidiskriminačním zákoně a nebude nutné novelizovat zákoník práce.

Z hlediska dalších poměrů, služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, se jedná o samostatné právní úpravy.

⁴ Viz § 1 odst. 5 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Mezi základní zásady pracovněprávních vztahů náleží mimo jiné i povinnost, uložená zaměstnavatelům v ustanovení § 16 odst. 1 zákoníku práce, zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání, přičemž podle druhého odstavce citovaného ustanovení je zakázána jakákoliv diskriminace. Pokud jde o právní prostředky ochrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích, odkazuje ustanovení § 17 zákoníku práce na antidiskriminační zákon.

Podle § 10 antidiskriminačního zákona tedy v případě nerovného zacházení nebo diskriminace v pracovněprávních vztazích ze zákonem stanoveného důvodu má ten, kdo byl tímto jednáním dotčen, právo domáhat se u soudu zejména toho, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění, přičemž pokud by se takové sjednání nápravy nejevilo jako postačující, zejména proto, že v důsledku diskriminace byla ve značné míře snížena dobrá pověst nebo důstojnost osoby nebo její vážnost ve společnosti, má též nárok na náhradu nemajetkové újmy v penězích.

Ochrana obsažená v zákoníku práce se vztahuje i na veřejné funkcionáře, kteří takovou funkci vykonávají v pracovním poměru⁵. Zákoníkem práce se rovněž řídí vztahy mezi družstvem a jeho členy (nestanoví-li zvláštní předpis jinak).

Zaměstnanec je prostřednictvím zákoníku práce chráněn zejména před přeložením k výkonu práce do jiného místa, než bylo sjednáno ve smlouvě, neboť je k takovému kroku třeba kumulativně splnit několik podmínek⁶. Další omezení se vztahuje k převedení zaměstnance na jinou práci⁷. Nejdůležitějším ustanovením zaměřeným na ochranu zaměstnanců je však § 52 zákoníku práce, který taxativně vypočítává důvody, pro něž může dát zaměstnavatel svému zaměstnanci výpověď.

Za určitou ochranu zaměstnanců lze rovněž považovat jejich právo odmítnout výkon práce, o níž mají důvodně za to, že bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje život nebo zdraví, popřípadě život nebo zdraví jiných fyzických osob, přičemž takové odmítnutí není možné posuzovat jako nesplnění povinnosti zaměstnance⁸. Zaměstnavatel v této situaci tedy nemůže zaměstnance jakýmkoliv způsobem sankcionovat. Nicméně toto ustanovení dopadá pouze na úzký okruh případů; nevztahuje se na situace, ve kterých je ohrožen jiný veřejný zájem než život a zdraví zaměstnanců samotných. Na druhou stranu zaměstnanci mají sice povinnost plnit pokyny svých nadřízených, avšak pouze ty, které byly vydané v souladu s právními předpisy⁹. Nesplnění pokynu vydaného v rozporu s právními předpisy tedy nepředstavuje porušení pracovních povinností.

1.3.5 Zákon o úřednících územních samosprávných celků

Pro úředníky územních samosprávných celků, kteří mají při výkonu správních činností hájit veřejný zájem, stanoví v § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, povinnost plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy. Pokud

⁵ Viz § 5 odst. 2 zákoníku práce.

⁶ Viz § 43 odst. 1 zákoníku práce.

⁷ Viz § 46 zákoníku práce.

⁸ Viz § 106 odst. 2 zákoníku práce.

⁹ Viz § 301 písm. a) zákoníku práce.

má úředník za to, že vydaný pokyn je v rozporu s právními předpisy, je povinen to bezodkladně oznámit osobě, která mu pokyn vydala, a to písemně, nebo - v případě hrozícího nebezpečí z prodlení - ústně. Poté je úředník povinen daný pokyn splnit pouze tehdy, dostane-li od vedoucího úřadu písemný příkaz tak učinit. Úředník však nesmí vykonat pokyn nebo příkaz, pokud by se tím dopustil trestného činu, přestupku, popřípadě jiného správního deliktu, a tuto skutečnost je povinen bez zbytečného prodlení písemně oznámit vedoucímu úřadu. Obdobná úprava platí též pro příslušníky bezpečnostních sborů a pro vojáky z povolání.

Z praxe jsou známy situace, kdy zaměstnavatel na své zaměstnance vyvíjí takový nátlak, že hrozí, že v případě porušení ochrany obchodního tajemství s ním bude rozvázán pracovní poměr. Nezákonné jednání či jiné nekalé praktiky nemůže ovšem zaměstnavatel zastírat obchodním tajemstvím. Definici obchodního tajemství uvádí ustanovení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Z tohoto ustanovení vyplývá, že k tomu, aby se skutečně jednalo o obchodní tajemství, musí být splněny všechny zákonem stanovené znaky, tedy musí se jednat o skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají alespoň potenciální materiální nebo nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel musí utajení odpovídajícím způsobem zajišťovat jako předmět práv náležejících k podniku. To znamená, že protiprávní jednání zaměstnavatele nelze podřadit pod obchodní tajemství a v žádném případě nemůže z tohoto titulu požívat zákonem stanovené ochrany. Zaměstnanec, který učiní oznámení o nekalých praktikách svého zaměstnavatele, se proto nemůže dostat do rozporu s ochranou obchodního tajemství.

Pro zaměstnance veřejné správy je v § 303 odst. 2 písm. b) zákoníku práce stanovena navíc povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám. Obdobně povinnost zachovávat mlčenlivost o informacích, které byly poskytnuty jako důvěrné (tj. takové informace, jejichž poskytnutí může ohrozit nebo poškodit činnost zaměstnavatele nebo porušit oprávněné zájmy zaměstnavatele nebo zaměstnanců), ukládá ustanovení § 276 odst. 3 zákoníku práce členům odborové organizace, rady zaměstnanců a zástupci pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, a to i po skončení výkonu jejich funkce. Pokud u zaměstnavatele nepůsobí odborová organizace, je třeba tuto povinnost vztáhnout na zaměstnance v základním pracovněprávním vztahu, kteří mají na druhou stranu od zaměstnavatele právo na informování o určitých skutečnostech a na jejich projednání. I pro tuto situaci ovšem platí, že se mlčenlivost nevztahuje na protiprávní jednání zaměstnavatele, a proto se nejedná o povinnost, která by mohla zamezit zaměstnanci v rozhodnutí učinit oznámení.

1.3.6 Zákon o inspekci práce

Kontrolním orgánem na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek jsou Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, jejichž působnost je upravena v zákoně č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“). Zaměstnavatel nemůže jakýmkoliv způsobem postihnout nebo znevýhodnit svého zaměstnance proto, že se zákonným způsobem domáhal svých práv a nároků vyplývajících z pracovněprávních vztahů. Takové jednání zaměstnavatele je podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce přestupkem, za který hrozí pokuta ve výši až do 400 000 Kč. Jestliže je u zaměstnavatele prováděna kontrola na podnět zaměstnance, je inspektor podle § 8 písm. d) zákona o inspekci práce povinen zachovávat mlčenlivost o jeho totožnosti.

1.3.7 Služební zákon

Pokud jde o státní úředníky, je třeba uvést, že platná, s ohledem na opakované odkládání nabytí účinnosti nikoliv účinná, právní úprava s ochranou oznamovatelů počítá; jejich ochrana je upravena zejména v ustanovení § 80 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Státní úředník nesmí být ze strany služebního úřadu jakýmkoli způsobem postihován nebo znevýhodňován proto, že se zákonným způsobem domáhá svých práv vyplývajících ze služebního poměru. Z důvodu této neúčinné právní úpravy a přípravy nové právní úpravy „zákon o úřednících“ předkladatel nepovažuje za nutné i z věcného hlediska novelizovat tento zákon z pohledu nové právní úpravy, avšak bude třeba pamatovat na příslušnou úpravu ochrany úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě v připravovaném zákonu o úřednících.

1.3.8 Zákon o služebním poměru příslušníků

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků“), v sobě obsahuje speciální úpravu z hlediska diskriminace. Jedná se o úpravu přijetí do služebního poměru, a to v ustanovení § 16 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků:

„Přijetí občana do služebního poměru nelze odeprít z důvodu věku, rasy, barvy pleti, pohlaví, sexuální orientace, víry a náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu, manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině, jakož i z důvodu členství v odborových organizacích a jiných sdruženích s výjimkou případů, které stanovuje tento zákon nebo zvláštní právní předpis. Tyto výjimky se nepovažují za diskriminaci. Zakazuje se i takové jednání bezpečnostního sboru, které diskriminuje občana nikoliv přímo, ale až ve svých důsledcích. Za takové jednání se považuje i navádění k diskriminaci.“

Dále zákon o služebním poměru příslušníků upravuje speciální ustanovení z hlediska péče o příslušníka. Jedná se o ustanovení § 77 zákona o služebním poměru příslušníků (zejména odst. 2):

„Ve služebním poměru je zakázána přímá i nepřímá diskriminace z důvodů pohlaví, sexuální orientace, jazyka, náboženského vyznání nebo víry, politického nebo jiného smýšlení, členství v odborových organizacích a jiných sdruženích, majetku, rodu, rasy, barvy pleti, národnosti, etnického nebo sociálního původu, věku, těhotenství a mateřství, manželského a rodinného stavu, povinností k rodině. Obtěžování a sexuální obtěžování se považuje za formu diskriminace; za diskriminaci se považuje i jednání zahrnující podněcování, navádění anebo vyvolávání nátlaku směřujícího k diskriminaci.“

Zákon o služebním poměru příslušníků samostatně upravuje diskriminaci, a to z důvodu speciálního poměru příslušníka bezpečnostního sboru, který musí „strpět“ určité vyšší nároky na svoji službu, než je tomu u zaměstnanců podle zákoníku práce. Ovšem nová právní úprava zde není promítnuta (zákon o služebním poměru příslušníků nemá přímý odkaz na novou právní úpravu, tedy bude nutné provázat novou úpravu antidiskriminačního zákona z hlediska oznamování trestněprávního jednání).

1.3.9 Zákon o vojácích z povolání

Další speciální poměr je upraven pro vojáky z povolání. Jedná se o úpravu v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“). I tento služební poměr vojáka z povolání má své speciální postavení a diskriminační ustanovení upravuje zejména v obecných ustanoveních § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání:

„Služební orgány jsou povinny zajišťovat rovný přístup a rovné zacházení se všemi uchazeči o povolání do služebního poměru (dále jen „uchazeč“) a se všemi vojáky při vytváření podmínek výkonu služby, zejména pokud jde o odbornou přípravu a dosažení služebního postupu, odměňování, jiná peněžitá plnění a plnění peněžité hodnoty. Je zakázána diskriminace uchazečů a vojáků z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, sexuální orientace, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu, manželského a rodinného stavu a povinností k rodině, těhotenství nebo mateřství anebo proto, že vojákyně kojí. Je zakázáno i takové jednání služebních orgánů, které diskriminuje nikoliv přímo, ale až ve svých důsledcích. Za takové jednání se považuje i navádění k diskriminaci. Za diskriminaci se nepovažují případy, kdy je pro odlišné zacházení věcný důvod spočívající v povaze služby, kterou voják vykonává, a který je pro výkon této služby nezbytný.“

I tento poměr je specifickým poměrem příslušníka a státu, ve kterém je preferován veřejnosprávní charakter služby (jako u příslušníka bezpečnostního sboru). Rovněž v rámci zákona o vojácích z povolání bude nutné upravit (odkázat) na novou právní úpravu v antidiskriminačním zákoně.

1.3.10 Zákon o policii

Z hlediska zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“), se musí efektivně využívat institut tzv. krátkodobé ochrany, jejíž nezbytnost je doložená zkušenostmi vyplývajícími ze současných mediálních kauz oznamovatelů. Současná úprava zákona o policii ve svém ustanovení § 50 obsahuje úpravu krátkodobé ochrany, a to následovně:

„Krátkodobou ochranou osoby se pro účely tohoto zákona rozumí opatření zahrnující

- a) fyzickou ochranu,*
- b) dočasnou změnu pobytu osoby,*
- c) použití zabezpečovací techniky, nebo*
- d) poradensko-preventivní činnost.“*

což je z hlediska nové právní úpravy dostačující, a proto **není nutné zákon o policii novelizovat.**

1.3.11 Trestní řád

Současné ukotvení dané oblasti se i vyskytuje obecně **v trestněprávních předpisech**, např. v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), který obsahuje speciální úpravu ochrany svědků

(např. možnost tzv. utajeného svědka). Právě i oznamovatel může mít postavení svědka, neboť může být důležitým důkazním prostředkem, na což již současný trestní řád pamatuje. **Trestní řád tak není třeba na základě provedené analýzy novelizovat, neboť jeho případná změna nebyla vyhodnocena jako účelná.**

Pro úplnost je třeba doplnit, že oznamovatelům může náležet postavení svědků. Jestliže je svědek zároveň osobou, která podala oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu (trestní oznámení), má v případě, že o to požádá, právo být vyzvolen ve lhůtě 1 měsíce od oznámení o učiněných opatřeních. Z učiněného oznámení mu plynou především povinnosti, jako je povinnost dostavit se na předvolání k podání vysvětlení nebo ke svědecké výpovědi. Oznamovatel se může také obrátit s písemným trestním oznámením na státního zástupce nebo policejní orgán anonymně. V takovém případě však z povahy věci nemůže být vyzvolen o učiněných opatřeních.

Zejména ustanovení § 55 odst. 2 trestního řádu umožňuje zvláštní protokolaci, a to následovně:

„Nasvědčují-li zjištěné okolnosti tomu, že svědku nebo osobě jemu blízké v souvislosti s podáním svědectví zřejmě hrozí újma na zdraví nebo jiné vážné nebezpečí porušení jejich základních práv, a nelze-li ochranu svědka spolehlivě zajistit jiným způsobem, orgán činný v trestním řízení učiní opatření k utajení totožnosti i podoby svědka; jméno a příjmení a jeho další osobní údaje se do protokolu nezapisují, ale vedou se odděleně od trestního spisu a mohou se s nimi seznamovat jen orgány činné v trestním řízení v dané věci. Svědek se poučí o právu požádat o utajení své podoby a podepsat protokol smyšleným jménem a příjmením, pod kterým je pak veden. Je-li třeba zajistit ochranu těchto osob, orgán činný v trestním řízení činí bezodkladně všechna potřebná opatření. Zvláštní způsob ochrany svědků a osob jim blízkých stanoví zvláštní zákon. Pominou-li důvody pro utajení podoby svědka a oddělené vedení osobních údajů svědka, orgán, který v té době vede trestní řízení, zruší stupeň utajení těchto informací, připojí uvedené údaje k trestnímu spisu a podoba svědka ani údaje o jeho totožnosti se nadále neutajují; to neplatí, je-li utajována totožnost a podoba osob uvedených v § 102a.“

Podmínky pro užití utajení svědka jsou striktní (např. svědkovi hrozí v souvislosti s podáním svědectví újma na zdraví nebo jiné vážné nebezpečí porušení jeho základních práv, ochranu svědka nelze zajistit jinak apod.), neboť se jedná o institut, který zásadním způsobem zasahuje do práv obviněného na obhajobu a jde proti smyslu práva na veřejné projednání věci. Obžalovanému se tím omezuje možnost verifikovat pravdivost vůči němu směřující svědecké výpovědi, protože vylučuje možnost vyjádřit se k osobě svědka a k jeho věrohodnosti. Podle judikatury Ústavního soudu musí být ustanovení týkající se tohoto institutu vykládáno přísně restriktivně. Tento institut by měl sloužit k boji státní moci zejména s organizovaným zločinem. Zavedení stejného nebo obdobného postavení pro oznamovatele trestné činnosti podle nové právní úpravy by bylo v příkrém rozporu s ústavním pořádkem České republiky; konkrétně např. s čl. 4 odst. 4 (princip přiměřenosti), čl. 37 odst. 3 (rovnost účastníků řízení), čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (zásada veřejnosti a kontradiktornosti řízení). Případná změna by tak mohla být i v rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Jedná se tedy o institut, na který není právní nárok. Navíc podmínkou pro takové utajení je to, aby zjištěné okolnosti nasvědčovaly tomu, že svědkovi nebo osobě jemu blízké v souvislosti s podáním svědectví zřejmě hrozí újma na zdraví nebo jiné vážné porušení jejich základních práv, a zároveň ochranu svědka nelze zajistit jiným způsobem.

1.3.12 Trestní zákoník

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), obsahuje též některá ustanovení dotýkající se této oblasti. V souvislosti s pojednáním o trestněprávním rozměru whistleblowingu je nutné poukázat na riziko, kterému může čelit oznamovatel v souvislosti s učiněným trestním oznámením, a to vystavení se trestnímu stíhání pro trestný čin pomluvy (§ 184 trestního zákoníku) nebo křivého obvinění (§ 345 trestního zákoníku). Ačkoli oznamovatel činí své oznámení při přesvědčení o pravdivosti tvrzených skutečností, může v případě nepotvrzení podezření ze spáchání trestného činu čelit odplatnému opatření ze strany zaměstnavatele právě v podobě oznámení pro podezření ze spáchání uvedených trestných činů. Tento fakt může ovlivnit rozhodnutí oznamovatele ve směru nepodání takového oznámení, což ve svém důsledku může mít negativní dopad na odhalování korupčního jednání.

Současná úprava **trestného činu křivého oznámení** je rovněž dostatečná. Trestní zákoník obsahuje v ustanovení § 345 trestný čin křivého obvinění. Za trestné jednání se považuje již pouhé lživé obvinění z trestného činu, jež spočívá v takovém jednání pachatele, které může mít za následek trestní stíhání individuálně určené osoby. Pokud pachatel jedná v úmyslu přivodit trestní stíhání, posuzuje se případ přísněji podle ustanovení § 345 odst. 2 trestního zákoníku.

„§ 345

Křivé obvinění

(1) Kdo jiného lživě obviní z trestného činu, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

(2) Kdo jiného lživě obviní z trestného činu v úmyslu přivodit jeho trestní stíhání, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta...“.

V případech, ve kterých by se mohl zaměstnavatel či jiná osoba cítit dotčena, přichází v úvahu aplikace ustanovení § 184 trestního zákoníku, které upravuje **trestný čin pomluvy**, anebo pokud by takovými jednáními byla někomu (křivě obviněnému) způsobena alespoň vážná újma na jeho právech, přicházel by v úvahu trestní postih v rámci skutkové podstaty **poškození cizích práv** podle § 181 trestního zákoníku.

Komplexní úprava whistleblowingu v samostatném zákoně, jehož obsahem by byla mj. i speciální ustanovení ke skutkovým podstatám trestných činů křivého obvinění, pomluvy, se jeví jako nadbytečná, **a proto není třeba přijímat v oblasti trestního práva žádné změny, tzn., není třeba měnit ani trestní zákoník, ani** (jak již bylo uvedeno výše) **trestní řád.**

Nadbytečnost případných zásahů do oblasti trestního práva vyplývá i ze skutečnosti, že z mezinárodních závazků patrně plyne pouze povinnost právně upravit danou problematiku (a to zejména ve vztahu k oznamování korupčních trestných činů ze strany zaměstnanců), nikoli však již povinnost upravit tuto oblast v samostatném zákoně. Z tohoto důvodu je i vhodná varianta úpravy antidiskriminačního zákona a nezasahování do trestního řádu, ani trestního zákoníku.

V těchto případech úpravy trestního práva není ani tak potřeba měnit současnou právní úpravu, ale zejména metodicky řídit orgány činné v trestním řízení, aby v případě oznamování efektivně využívaly všechny dosud platné instituty a zejména šetřily práva oznamovatele.

1.3.13 Zákon o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti

Analýza sice předpokládala i přijetí doplňujících bezpečnostních opatření pro případ, že by se oznámení týkalo národní bezpečnosti s odkazem na utajované informace, případná novela zákona, který upravuje problematiku ochrany utajovaných informací, zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, však není nezbytná. Cílem citovaného zákona je prostřednictvím ochrany vymezených informací zajistit ochranu nejzákladnějším zájmům České republiky, jakými jsou zachování její ústavnosti, svrchovanosti a její územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochrana ekonomiky a ochrana zdraví nebo života fyzických osob. Tento zákon rovněž upravuje vnitřní oznamovací mechanismus, dle něhož jsou osoby, které mají přístup k utajovaným informacím, povinny neprodleně oznámit svému vedoucímu (odpovědné osobě), že došlo k porušení povinností stanovených tímto zákonem. Po zhodnocení všech okolností (zejména s ohledem na skutečnost, že dopad je na oznamování trestněprávního jednání) a současné právní úpravy (jak zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, tak trestního řádu) není nutné úpravu speciálního postupu v případě nakládání s utajovanými informacemi realizovat a postačuje současné znění (současná bezpečnostní opatření zejména ustanovení § 51b trestního řádu).

1.3.14 Zákon o přestupcích a správní řád

Oznamovatelé, kteří se dozvědí o nekalých praktikách nedosahujících intenzity trestné činnosti, mají možnost se obrátit se zjištěnými informacemi na **správní orgány**. Jedná se zejména o různé správní orgány ve vymezené oblasti činnosti, které disponují kontrolními a dozorčími pravomocemi, jako jsou například Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Nejvyšší kontrolní úřad, finanční úřady apod. Tyto správní orgány mohou provádět kontrolu na úseku činnosti spadající do jejich působnosti, mohou požadovat přijetí nápravných opatření (odstranění zjištěných nedostatků) a v některých případech za zjištěná porušení ukládat správní sankce (zejména pokuty).

Pokud předmětem oznámení je podezření ze spáchání přestupku, může se oznamovatel obrátit s oznámením pro podezření z přestupku na příslušné orgány (obecní úřady, přestupkové komise, orgány Policie ČR aj.). Obecná úprava hmotněprávní a procesní stránky přestupkového řízení je obsažena v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, která se aplikuje tehdy, není-li speciální úpravy ve zvláštním zákoně. Rovněž podle tohoto zákona má oznamovatel, požádá-li o to, právo být vyrozuměn do třiceti dnů o provedených opatřeních.

Jestliže jednotlivé správní orgány nemají svoji působnost a způsob přijímání a vyřizování podnětů upraveny ve zvláštním zákoně, vztahuje se na takový postup obecná úprava obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle ustanovení § 42 správního řádu jsou správní orgány povinny přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední, přičemž osobu, která podnět podala, a požádá-li o to, musí správní orgán ve lhůtě třiceti dnů ode dne obdržení podnětu vyrozumět, že zahájil řízení, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Oznamovatel tedy nemá právo, aby na základě

jeho oznámení, resp. podnětu došlo k zahájení kontroly. Jinými slovy příslušný orgán státní správy je povinen se podáním zabývat, ale není povinen návrhům oznamovatele vyhovět.

Stejně jako v případě trestního oznámení může oznamovatel učinit anonymní podání s tím, že při podání anonymního oznámení hrozí, že v případě nedostatečných důkazů se daný správní orgán podnětem nebude zabývat meritorně a odloží jej.

Pro úplnost je třeba na závěr uvést, že podobně jako není na oznamovatele kladen požadavek, aby sám vyhodnotil, že je skutek trestným činem, není na něj kladen ani požadavek kvalifikovaného posouzení, zda je jednání správním deliktem či nikoliv, neboť takové posuzování provádí příslušné orgány.

1.3.15 Shrnutí

Z celkového zhodnocení (které odpovídá zhodnocení uvedenému v Analýze) vyplývá, že v současné době není oblast oznamovatelů trestněprávního jednání v právním řádu ČR komplexně ukotvena (jedná se o jednotlivé speciální úpravy v řadě právních předpisů, které na sebe často nenavazují a nejsou provázány).

Využití současné právní úpravy pro potřeby nové právní úpravy podle výše uvedených dotčených právních předpisů bylo hodnoceno již v rámci zpracovávání Analýzy a při jejím schvalování.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty jsou potenciálně všichni zaměstnanci či zaměstnavatelé, jak v soukromé, tak též ve veřejné sféře. Tedy osoby oznamovatelů (tj. zaměstnanců), jejich zaměstnavatelů a dále státní, resp. správní orgány, které oznamovatelům budou poskytovat speciální ochranu (v tomto případě jimi jsou soudy, státní zastupitelství, Kancelář veřejného ochránce práv a Policie ČR), případně povedou věcně související nějaké řízení.

1.5 Popis cílového stavu

Cílem předkládaného materiálu je úprava oblasti oznamování trestněprávního jednání, přesné vymezení předmětu právní úpravy a zavedení účinné ochrany oznamovatelů trestněprávního jednání v právním řádu ČR. Dále je nutné upravit v celém právním řádu další aspekty nezbytné pro účinné řešení oznamování a ochranu oznamovatelů, a to zejména formou zefektivnění postupů příslušných orgánů.

1.6 Zhodnocení rizika

Whistleblowing může být zásadním nástrojem při odhalování a oznamování korupce, podvodů a špatného hospodaření ve veřejném i v soukromém sektoru. Nicméně upozorněním na nekalé jednání nebo na riziko jeho výskytu na sebe oznamovatelé často berou značná osobní rizika. Na pracovišti mohou být vystaveni odvetným opatřením, může jim hrozit propuštění nebo dokonce fyzické nebezpečí. Zároveň často dochází k tomu, že jejich oznámení není dostatečně prošetřeno.

Whistleblowing napomáhá při detekci korupce. Jelikož je korupce v ČR v současné době vnímána nejen jako problém společenský, ale i jako problém ekonomický, který negativně ovlivňuje vnímání ČR zahraničními investory i občany a který celkově brzdí

ekonomiku, představuje whistleblowing nejen nástroj trestněprávní prevence eliminující negativní společenské jevy, ale i nástroj, který bude pozitivně působit na ekonomiku.

Pokud by byla přijata ke komplexní právní úprava whistleblowingu v jednom zákoně, mohlo být dojit k narušení komplexnosti úpravy trestního procesu, který je kodifikován v trestním řádu. Z mezinárodních závazků patrně plyne pouze povinnost právně upravit danou problematiku (a to zejména ve vztahu k oznamování korupčních trestných činů ze strany zaměstnanců), nikoli však již povinnost upravit tuto oblast v samostatném zákoně. Z tohoto důvodu je i vhodná varianta úpravy antidiskriminačního zákona a nezasahování do trestního řádu, ani trestního zákoníku.

V případě, že nebude whistleblowing upraven v českém právu, hrozí, že:

- ČR bude dále pod vlivem korupčních skupin. Detekce korupce bude nadále velmi obtížná, což povede k prohlubování negativních ekonomických dopadů, které již nyní v ČR korupce má.
- ČR promarní šanci zlepšit svůj kredit v očích veřejnosti i na mezinárodní úrovni (právní úprava whistleblowingu je obecně považována jako jeden z pilířů boje s korupcí a její hodnocení je součástí většiny žebříčků hodnocení protikorupčních aktivit vlád).
- Bez jednoznačné úpravy práv oznamovatelů bude promarněna šance na změnu postoje společnosti ke korupci – oznamovatel bude stále vnímán negativně – což je postoj neadekvátní moderní demokratické společnosti.

2. Návrh variant řešení

2.1 Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“ z hlediska právního

Následující popis se zabývá začleněním právní úpravy do právního řádu ČR.

Byla zvažována možnost vycházet ze současné platné právní úpravy, což se ukázalo jako nedostatečné, jelikož některé oblasti nové právní úpravy (předmět úpravy, oznamování a ochrana oznamovatelů protiprávního, resp. trestněprávního jednání) nebyly doposud řešeny. Po konzultaci s Ministerstvem spravedlnosti (a na základě schválené Analýzy) se předkladatel přiklonil k variantě přiřčenit problematiku k některé současné, již platné, právní úpravě (antidiskriminační zákon). Je proto potřeba právně upravit zejména ochranu z pracovněprávního hlediska, a stejně tak definice pojmů a ukotvení samotného oznamování protiprávního (trestněprávního) jednání.

Varianta 1: nulová varianta - využití současné právní úpravy. Je nedostatečně řešeno, doposud není oblast oznamování protiprávního (trestněprávního) jednání v rámci právního řádu ČR dostatečně upravena.

Varianta 2: varianta přiřčení k jinému právnímu předpisu – v rámci zvažování subsumpce pod jiný vhodný právní předpis bylo po dohodě s Ministerstvem spravedlnosti a Ministerstvem práce a sociálních věcí přistoupeno k začlenění whistleblowingu do antidiskriminačního zákona, v němž bude celá věc upravena komplexně. Toto se jeví jako optimální varianta, neboť bude komplexně upravena oblast oznamování protiprávního (trestněprávního) jednání v jednom právním předpise: *předmět úpravy, definice pojmů, ochrana oznamovatele*; a právní předpisy s tím související budou novelizovány, a to z hlediska provázanosti právních předpisů. Základní ukotvení bude spočívat v úpravě whistleblowingu v rámci antidiskriminačního zákona a v rámci následných novel příslušných právních předpisů (služebněprávních předpisů a občanského soudního řádu).

Varianta 3: varianta nové právní úpravy - vytvoření zcela nového a samostatného právního předpisu bylo sice zvažováno, ovšem zejména po konzultaci s Ministerstvem spravedlnosti a s Ministerstvem práce a sociálních věcí bylo přistoupeno k variantě 2, spočívající v přiřčení whistleblowingu do platného antidiskriminačního zákona. Koncepce právní úpravy whistleblowingu jako nového samostatného právního předpisu v sobě zahrnuje negativum v podobě nutnosti provedení dalších novelizací některých souvisejících právních předpisů, což by mohlo vést (např. v trestněprávních předpisech) k roztržičnosti již platné právní úpravy, nebo dokonce k narušení jak právního systému, tak zásady čistoty legislativního prostředí.

2.2 Návrh možných variant z hlediska věcného

Obsahem již schválené Analýzy byly níže uvedené varianty:

Varianta A

Právní úprava by měla zakotvit předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany **fyzické osobě**, která oznámí **protiprávní jednání** a spolupracuje s příslušnými orgány v rámci řízení.

Odborníci z řad nestátních neziskových organizací se shodují na tom, že vymezení by mělo být co nejširší, neboť nelze vyjmenovat všechna potenciální protiprávní jednání nebo jiná pochybení, na něž by se měla právní úprava vztahovat. Potřeba oznamování může vzniknout v kterékoliv oblasti nebo sektoru, zejména v právu veřejném. Kromě trestných činů, porušení zákonných povinností, jednání ohrožující zdraví, bezpečnost nebo životní prostředí, by to měla být rovněž snaha o zastírání těchto jednání. Na toto protiprávní jednání (fakticky všechna patogenní jednání, která jsou v rozporu s právem) by mohl upozornit kdokoli; každá fyzická osoba ve smyslu občanského zákoníku. Výhodou této varianty je šíře celé právní úpravy jak z hlediska oznamování všech protiprávních jednání, tak možnosti oznamovatelů, všech fyzických osob. Nevýhodou jsou vysoké náklady, a to z důvodu nutnosti řešení velkého počtu oznámení různého charakteru. Může se jednat o oznámení rozličného druhu, od přestupků, správních deliktů nebo i možných trestných činů, přičemž by - s ohledem na předpokládanou absenci veřejného zájmu - v předmětné právní úpravě bylo vyloučeno poskytování ochrany v souvislosti s oznámením protiprávního jednání soukromoprávního charakteru. Nelze ani určit přesnou nákladovost této varianty, jelikož není možné předjímat, o jaký počet oznámení by se jednalo.

Varianta A tedy spočívá ve zpracování právní úpravy **oznamování všech protiprávních jednání s úpravou ochrany oznamovatelů - fyzických osob**. Předmět úpravy by byl následující: „*Zákon upravuje předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany fyzické osobě, která oznámí protiprávní jednání a spolupracuje s příslušnými orgány v rámci řízení.*“

Varianta B

Právní úprava by měla zakotvit předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany **fyzické osobě**, která oznámí **trestněprávní jednání** a spolupracuje s příslušnými orgány v rámci řízení.

Druhá varianta se vztahuje pouze na trestněprávní jednání. Z konzultací s některými odborníky na trestní právo a pracovněprávní oblast vyplynulo, že úprava zahrnující celou škálu protiprávních jednání (i z oblasti správního práva, např. přestupky, fakticky všechna patogenní jednání, která jsou v rozporu s právem) se sice jeví jako ambiciózní, ale v podmínkách českého právního řádu je málo reálná a pravděpodobně velmi nákladná. Schůdnější se jeví cesta zpracovat právní úpravu dopadající na oblast oznamování trestněprávního jednání, tedy využívat současné instituty trestního práva, aplikovat je adekvátně a efektivně především orgány činnými v trestním řízení, současně ukotvit obecnou právní úpravu (v antidiskriminačním zákoně) a dále poskytovat ochranu v rámci pracovněprávních vztahů, to znamená zúžit ochranu oznamovatelů na oznamování trestných činů. Při zpracování samotného normativního textu by byl dopad koncipován na oznamování všech trestných činů v rámci určité organizace, což v současné době již upravují trestněprávní předpisy. Na toto protiprávní jednání by mohl upozornit kdokoli; každá fyzická osoba ve smyslu občanského zákoníku.

Tato varianta má své nesporné výhody, využití stávajících systémů v rámci trestního práva. I možnost ochrany podle nové právní úpravy by se vztahovala na všechny oznamovatele, na všechny fyzické osoby. Dopad možných nákladů by nebyl tak výrazný, jelikož by byly využity instituty již současně platné. Jako nevýhoda této varianty je označováno zúžení dopadů pouze na trestněprávní jednání.

Varianta B tedy spočívá ve zpracování právní úpravy **oznamování trestněprávních jednání s úpravou ochrany oznamovatelů - fyzických osob**. Předmět úpravy by byl následující: „*Zákon upravuje předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany fyzické osobě, která oznámí trestněprávní jednání a spolupracuje s příslušnými orgány v rámci řízení.*“

Varianta C

Právní úprava by měla zakotvit předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany **zaměstnanci**, který oznámí **trestněprávní jednání** a spolupracuje s příslušnými orgány v rámci řízení.

Poslední varianta se rovněž vztahuje na trestněprávní jednání, ovšem s možností oznámení pouze ze strany zaměstnance. Úprava postihující celou škálu protiprávních jednání (i správních deliktů, např. přestupky) se sice jeví jako ambiciózní, ale v podmínkách českého právního řádu je málo reálná. Schůdnější se tak jeví cesta zpracování právní úpravy dopadající na oznamování trestněprávních jednání, tedy cesta využívající současné instituty trestního práva, jejich adekvátní a efektivní aplikace především orgány činnými v trestním řízení, a současné ukotvení obecné právní úpravy (v antidiskriminačním zákoně) a dále poskytování ochrany v rámci pracovněprávních vztahů. Varianta C tedy upravuje zúžení ochrany oznamovatelů na trestné činy. Při zpracování samotného normativního textu by byl dopad koncipován na oznamování všech trestných činů v rámci určité organizace, což v současné době již upravují trestněprávní předpisy. Na toto trestněprávní jednání by mohl upozornit pouze zaměstnanec, aby nastal postup ve smyslu nové právní úpravy.

Tato varianta má obdobné výhody i nevýhody, jako varianta B, liší se v možnosti oznamovatele, která je zúžena pouze na zaměstnance daného subjektu, který oznámí trestněprávní jednání v rámci tohoto subjektu.

Varianta C tedy spočívá ve zpracování právní úpravy **oznamování trestněprávních jednání s úpravou ochrany oznamovatelů - zaměstnanců**. Předmět úpravy by byl následující: „*Zákon upravuje předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany zaměstnanci, který oznámí trestněprávní jednání jeho zaměstnavatele.*“

Vztažení zákona pouze na trestněprávní jednání má význam s ohledem na charakter těchto jednání, jakožto nejzávažnějších protiprávních jednání, na jejichž postihování má společnost největší zájem. Především pak s ohledem na navrhované instituty ochrany, tj. ochrana pracovněprávního poměru oznamovatele a obrácení důkazního břemene v neprospěch zaměstnavatele zcela logicky hovoří ve prospěch varianty C, tj. poskytování ochrany zaměstnancům.

Pro úplnost je třeba uvést, že předkladatel neklade na oznamovatele takové požadavky, aby oznamovatel sám vyhodnotil, že je skutek trestným činem, neboť posuzování, zda je určitý skutek trestným činem či nikoliv, provádí orgány činné v trestním řízení a s konečnou platností až nezávislý soud. Proto je při podání oznámení nepodstatné, že orgány činné v trestním řízení toto podání odloží z důvodu, že jednání, které oznamovatel oznámí, trestné není.

V rámci možných variant byla zvažována i eventualita zpracovat právní úpravu **na protiprávní jednání s možností oznámení pouze na zaměstnance daného zaměstnavatele, u kterého je prováděno protiprávní jednání**. Tato varianta ovšem

v podmínkách právního řádu ČR není dost dobře možná, jelikož nelze směřovat protiprávní jednání (tedy i správní delikty a další patologické jednání v rozporu s právem) se soukromoprávní úpravou podle zákoníku práce (což potvrzuje i nový občanský zákoník). Z tohoto důvodu nebyla ani dále popisována. **Vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem je ze své podstaty vztahem soukromoprávním, a tudíž nelze na zaměstnavateli spravedlivě požadovat, aby zaměstnanci poskytoval ochranu i při oznamování jakéhokoliv protiprávního jednání nesouvisejícího s pracovněprávní oblastí, jelikož takový zásah do soukromoprávního vztahu nelze odůvodnit společenským zájmem.**

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Při posuzování nákladů a přínosů byly zohledněny: náklady, které by vznikly při evidenci případů oznamovatelů, náklady spojené s ochranou oznamovatelů, náklady spojené se šikanózními návrhy, dále byla zohledněna otázka dopadu zavedení ochrany whistleblowingu na podnikatele, stejně tak jako dopad na spotřebitele.

Při posuzování právního řešení by znamenala nenákladovost nulová varianta, ovšem zvolením této varianty by nebyl naplněn cíl, tj. zpracovat novou právní úpravu a tím ukotvit danou oblast v právním řádu ČR.

Z hlediska administrativních a legislativně-technických nákladů se varianty 2 a 3 jeví jako v zásadě obdobně náročné.

3.2 Náklady

Varianta A

Právní úprava by měla ukotvit předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany fyzické osobě, která oznámí protiprávní jednání a podstatnou měrou dopomůže k objasnění tohoto jednání nebo zjištění osoby, která takto protiprávně jedná či jednala, anebo jejího usvědčení (spolupracuje s příslušnými orgány v rámci řízení).

Jedná se o nejširší variantu, která by měla silný dopad zejména na správní oblast, (tj. i oblast správních deliktů). Správní řízení o přestupcích či o jiných správních deliktech vede řada subjektů (od obcí se základním rozsahem přenesené působnosti až po státní orgány) a již jen pouhé administrativní rozlišování těchto případných oznamovatelů od ostatních osob, které podají oznámení, by bylo náročné (v řádech několika tisíc Kč na jeden případ měsíčně¹⁰; pokud uvažujeme počet řízení – několik tisíc ročně, pak by se celkové náklady snadno mohly pohybovat v řádech milionů Kč ročně). V rámci různorodosti mezi jednotlivými správními delikty, stejně tak jako mezi trestněprávními delikty, není ani možné určit institucionální řešení, tedy určit, kdo by odpovídal za tuto oblast. Zjevně by musel vzniknout nový úřad, do jehož působnosti by tato oblast patřila.

- sledování jednotlivých případů oznámených jako whistleblowing – odhadem časová náročnost sledování a vedení evidence o 1 případě v řádu 100 člověkohodin ročně,

¹⁰ Čas strávený zaznamenáním případu a jeho prověřováním, popisem apod.

- průměrné náklady na 1 člověkohodinu ve státní správě včetně režie cca 250 Kč,
- odhadovaný počet řízení před všemi správními orgány se pohybuje v řádech několika set tisíc řízení¹¹ - případy whistleblowingu (kdy oznamovatelem může být jakákoliv fyzická osoba v jakémkoliv řízení) v řádu do 10 % znamenají v průměru 2 000 až 10 000 oznámení za rok (jedná se jistě o velice hrubý odhad, jelikož statistiky neexistují).

Celkové náklady pouze na sledování a evidenci případů whistleblowingu by na základě výše uvedených parametrů obnášely cca 125 mil. Kč ročně.

Další, řádově větší náklady by pak vznikaly na straně dotčených úřadů, které by musely čelit vysokému počtu oznámení ze strany oznamovatelů – z nichž některé by mohly být i šikanózní (náklady šikanózních řízení u insolvenčního zákona se pohybují v milionech Kč na 1 případ – tzn., že se nejedná o maličkost).

Nadto je tato varianta zaměřena na všechny fyzické osoby (tedy nejen na zaměstnance), což by mohlo mít v některých případech až šikanózní charakter (vysoké náklady šikanózních návrhů lze posoudit analogicky podle situací, které nastávají v oblasti insolvenčního práva, kde šikanózní návrhy jednak vedou k celé řadě neopodstatněně zahajovaných nákladných řízení, ale rovněž k negativním dopadům na podnikatele, kteří často kvůli ochraně své pověsti šikanujícímu subjektu zaplatí, aby návrh nepodával), případně by to mohlo vést ke zneužívání institutu ze strany fyzických osob vůči zaměstnavatelům.

Varianta B

Právní úprava by měla ukotvit předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany fyzické osobě, která oznámí trestněprávní jednání a podstatnou měrou dopomůže k objasnění tohoto jednání nebo zjištění pachatele anebo jeho usvědčení. Jelikož by se jednalo o všechny fyzické osoby (nejen zaměstnance), dopad by nebylo možné vztahovat na ochranu v pracovněprávních/služebněprávních vztazích a adekvátním „silnějším“ postavení v rámci soudního řízení (obrácení důkazního břemene). Faktický dopad by nebyl na ty osoby, které by nebyly zaměstnanci, což by bylo v rozporu se smyslem základních cílů nové právní úpravy.

V porovnání s variantou A by varianta B, zaměřená pouze na whistleblowing v případě trestněprávního jednání, omezila výrazně celkový počet oznámení, nicméně problémy citované u varianty A (tedy šikanózní návrhy apod.) by v případě této varianty přetrvávaly – zejména proto, že oznamovatelem by opět mohla být každá fyzická osoba, nikoliv pouze zaměstnanec.

Z hlediska dopadů je tato varianta užší oproti variantě A, tedy i náklady jsou jistě nižší. Ovšem z hlediska trestné činnosti, kdy by mohl oznamovatel (tedy každá fyzická osoba) nahlásit trestnou činnost zaměstnavatele, se jistě jedná o dopad v řádech milionů Kč za rok.

¹¹ Správním řízením je např. většina rozhodovací činnosti stavebních úřadů, orgánů památkové péče, vodoprávních úřadů, živnostenských úřadů apod., které vedou velké množství řízení, s nimiž přijde do styku de facto každý.

Varianta C

Právní úprava by měla ukotvit předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany zaměstnanci, který oznámí trestněprávní jednání a podstatnou měrou dopomůže k objasnění tohoto jednání nebo zjištění pachatele anebo jeho usvědčení (spolupracuje s příslušnými orgány v rámci řízení). Tato varianta je zúžena pouze na zaměstnance daného subjektu, který oznámí trestněprávní jednání v rámci daného subjektu. Těchto osob, které by byly v pracovním nebo služebním poměru k zaměstnavateli, by se fakticky týkala nová právní úprava.

V současné době jsou známy spíše mediální kauzy oznamovatelů, spojené s korupčním jednáním (což bylo uvedeno ve schválené Analýze). Tedy jsou známy spíše jednotlivé případy (v řádu jednotek, nejvýše desítek). Ani v rámci zpracovávaných statistik (zpracovávané Policií ČR, státním zastupitelstvím nebo soudy) nejsou rozčleněny údaje o řízení, která mají vztah k problematice whistleblowingu. Tedy předpoklad, že v rámci nové právní úpravy nastane určitým způsobem pozitivní nárůst oznamování trestné činnosti ze strany zaměstnanců, je možný, ovšem nepředpokládá se, že tento nárůst bude výrazně velký.

Předpokládané náklady¹² u této právní úpravy jsou následující:

- administrativní činnost spojená s přijímáním oznámení – v desítkách případů ročně, náklady na evidenci¹³ jednoho případu 25 000 Kč ročně¹⁴;
- náklady spojené s ochranou oznamovatelů - pouze v případě, že nastane soudní spor a zaměstnavatel spor prohraje, bude muset nahradit škodu či mu bude uložena zvýšená náhrada škody. Administrativní náklady spojené s průběhem řízení jsou kompenzovány snížením výnosů ze snížení korupce;
- náklady spojené se šikanózními návrhy v rámci této varianty klesají, vzhledem ke zpřísnění podmínek toho, kdo může být oznamovatel – nicméně lze předpokládat, že v prvních několika letech účinnosti právní úpravy dojde k výskytu těchto případů; očekává se, že tyto náklady budou rovněž kompenzovány úsporou plynoucí ze snížení korupčního jednání.

3.3 Přínosy

Whistleblowing může být chápán jako jeden ze způsobů řízení rizik uvnitř organizace, a to jak v soukromé, tak i ve veřejné sféře. Zaměstnanci (současní i bývalí) jsou zpravidla první, kdo se o nekalých praktikách na pracovišti dozví.

Předpokládané přínosy výše uvedených variant jsou totožné:

¹² S ohledem na skutečnost, že se jedná o institut nový, je však třeba uvést, že se jedná skutečně pouze o předpokládané náklady. Lze však očekávat, že vzroste počet případů, které jsou za stávající právní úpravy označovány jako případy, na něž by se v případě existující právní úpravy whistleblowingu vztahovala ochrana oznamovatelů.

¹³ Pro úplnost je třeba uvést, že výrazem *evidence* má předkladatel na mysli administrativní činnost spočívající v přijetí oznámení, založení spisu atp.

¹⁴ Tyto náklady v návaznosti na implementaci právního předpisu budou buď dostatečné (tzn., že k evidenci bude třeba zaměstnat další osobu či subjekt), nebo budou pokryty rozpočtem Úřadu vlády ČR, přesněji Sekcí pro koordinaci boje s korupcí. V případě zřízení whistleblowerského centra lze předpokládat, že tyto náklady budou zahrnuty do rozpočtu whistleblowerského centra.

- přínos pro podnikatele (konkurenceschopnost) je též evidentní. Zajištěním ochrany oznamovatelů se předpokládá vyšší míra objasněnosti (nejen) korupčních případů, případně snížení míry korupce. Tím by mělo dojít ke zvýšení důvěryhodnosti České republiky na mezinárodním poli, což by mělo mít odraz ve větším zájmu zahraničních investorů o Českou republiku. Snížení korupce je významné i vnitrostátně pro pocit jistoty, bezpečí, zachování a podpory slušného podnikání;
- přínos pro spotřebitele je zásadní. Snížením korupce, resp. v daném případě úplatkářství, by mohlo dojít ke zlevnění služeb a výrobků, do jejichž ceny se promítá hodnota úplatků (dle nauky je korupce trestní jednání bez přímé oběti, přičemž sekundárně je poškozována společnost a zprostředkovaně pak její občané, kteří důsledky korupce přímo nebo nepřímo musejí financovat, např. formou vyšších daní). Dále lze počítat s tím, že se díky zásahu oznamovatele podaří včas zabránit např. výrobě vadných výrobků, čímž příslušná společnost ušetří prostředky za stahování zboží z prodeje a výdaje za právní důsledky;
- nad rámec přínosů plynoucích z omezení korupčního jednání je třeba ještě zmínit, že zavedení právní úpravy whistleblowingu bude mít účinek na prezentaci ČR v zahraničí – neboť jde o obecně uznávané protikorupční opatření, jehož zavedení u nás bude pozitivně vnímáno na mezinárodní úrovni.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopad nové právní úpravy

(zejména ve smyslu navrhované varianty 2 C)

Dopad na státní rozpočet či na rozpočty územních samosprávných celků (resp. na ostatní veřejné rozpočty) se jeví jako mizivý. Pouze v případě, že nastane soudní spor a zaměstnavatel (tedy orgán veřejné moci) spor prohraje, bude muset nahradit škodu či mu bude uložena zvýšená náhrada škody. Administrativní náklady spojené s průběhem řízení jsou kompenzovány snížením výnosů ze snížení korupce a narovnání podmínek přístupu k moci veřejné.

Dopad na podnikatele (konkurenceschopnost) je do jisté míry též vnímán. Zajištěním ochrany oznamovatelů se předpokládá vyšší míra objasněnosti (nejen) korupčních případů, případně snížení míry korupce. Tím by mělo dojít ke zvýšení důvěryhodnosti České republiky na mezinárodním poli, což by mělo mít odraz ve větším zájmu zahraničních investorů o Českou republiku.

Dopad na spotřebitele je zásadní. Snížením korupce, resp. v daném případě úplatkářství, by mohlo dojít ke zlevnění služeb a výrobků, do jejichž ceny se promítá hodnota úplatků (dle nauky je korupce trestní jednání bez přímé oběti, přičemž sekundárně je poškozována společnost a zprostředkovaně pak její občané, kteří důsledky korupce přímo nebo nepřímo musejí financovat, např. formou vyšších daní). Dále lze počítat s tím, že se díky zásahu oznamovatele podaří včas zabránit např. výrobě vadných výrobků, čímž příslušná společnost ušetří prostředky za stahování zboží z prodeje a výdaje za právní důsledky.

Předložené věcné řešení nové právní úpravy je neutrální z hlediska principů rovnosti žen a mužů, sociálních dopadů a nemá dopad na životní prostředí. Dopad na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny je též neutrální.

4. Návrh řešení

Jako varianta řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů byla po všech zhodnoceních vybrána varianta 2 C.

Zaměření nové právní úpravy podle zvolené varianty C, to znamená pouze na trestněprávní jednání, má význam s ohledem na charakter těchto jednání, jakožto nejzávažnějších protiprávních jednání, na jejichž postihování má společnost největší zájem. Především pak s ohledem na navrhované instituty ochrany, tj. *ochrana pracovního poměru oznamovatele* a *obrácení důkazního břemene v neprospěch zaměstnavatele*, zcela logicky hovoří ve prospěch poskytování ochrany zaměstnancům.

Nezbytnost regulace whistleblowingu prostřednictvím nové právní úpravy vychází ze skutečnosti, že tato oblast doposud není komplexně právně ukotvena, a proto není ochrana oznamovatelů dostačující. Tato nová právní úprava má být součástí antidiskriminačního zákona.

Zamýšlená právní úprava ochrany oznamovatelů obsahuje vytvoření takových podmínek, aby zaměstnanci veřejného sektoru nebo soukromého subjektu měli možnost upozornit na trestněprávní jednání prostřednictvím orgánů činných v trestním řízení, a to s vidinou určité ochrany (tedy ochrany právní, že mu toto oznámení nesmí být na škodu a na újmu). Podání trestního oznámení či podnětu na policii při podezření z trestné činnosti kolegy či nadřízeného představuje pro mnohé osoby, s ohledem na případnou hrozbu represe ze strany nadřízených nebo kolegů, příliš náročný krok, a to zejména po stránce psychické. Nevyzpytatelnost reakce nadřízeného zabraňuje oznamovateli, aby věc projednal primárně přímo s nadřízeným, stejně tak jako oznamovatelova důvodná obava, že jeho identita bude odhalena, aniž by bylo trestněprávní jednání vyšetřeno, případně aby byl potrestán konkrétní pachatel, proto je žádoucí vytvoření výše uvedených podmínek.

V současné době není právní ochrana oznamovatelů dostatečně řešena, neboť není explicitně definován jak pojem *whistleblowing*, tak ani pojmy s whistleblowingem související; *oznámení* (kdo jej podává a komu), *speciální oznámení* (v případě, že oznámení souvisí s bezpečností státu či s utajovanými informacemi), *ochrana oznamovatele* (zahrnující i anonymitu oznamovatele). Z tohoto důvodu je nutné řešit oblast oznamování trestněprávních jednání a ochranu jejich oznamovatelů právní regulací.

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Jednotlivé varianty výše naznačené jsou rozčleněny z hlediska formálního (začlenění právní úpravy), ale i obsahového (zvolení věcného řešení).

Z hlediska formálního se i podle schválené Analýzy a konzultací předkladatel přiklonil k variantě 2, tedy přiřazení k současné právní úpravě a její novelizaci. Tato varianta je efektivní pro optimální začlenění do právního řádu ČR a nebude znamenat tak velký zásah do právních předpisů z hlediska legislativní čistoty.

Z pohledu obsahového se předkladatel, též na základě schválené Analýzy a následných konzultací, přiklonil k variantě C, tedy ukotvit předpoklady, podmínky a postup při poskytování ochrany zaměstnanci, který oznámí trestněprávní jednání a naplní další podmínky právní úpravy.

Je nutné též dodat, že je velice složité vyčíslit dopady nové právní úpravy, jelikož nejsou vedeny statistiky, ovšem obecně řečeno se předpokládají minimální (jak je uvedeno výše).

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Základní principy nové právní úpravy

Základním východiskem při stanovení, jakým způsobem bude ochrana oznamovatelů implementována do antidiskriminačního zákona, je volba vhodné formy. Jako nejvhodnější forma se jeví využití současných úvodních ustanovení a následně samostatné části zákona (úprava bude komplexní). Základní implementace ochrany oznamovatelů bude obsahem antidiskriminačního zákona, který stanoví oblast úpravy, vymezení základních pojmů (oznamovatel, doba ochrany, způsob poskytnuté ochrany) a dále hmotněprávní (diskriminační důvody z hlediska ochrany) a procesní část (obrácení důkazního břemene). Pojem diskriminace bude rovněž definován jako určitý negativní (nově protiprávní) postup zaměstnavatele vůči oznamovateli.

Ochrana musí být tedy pojímána v dvojím smyslu:

- pracovně, resp. služebně, právním (hmotněprávní ustanovení o ochraně oznamovatele – diskriminační důvody),
- soukromoprávním – obrácení důkazního břemene (jak jej již dnes zná občanský soudní řád).

Jedná se přímo o návrhy hmotněprávní úpravy, a to o prvky z hlediska oznámení trestné činnosti přímo diskriminační. To znamená stanovení těchto diskriminačních podmínek z hlediska antidiskriminačního zákona. Oznamovateli tedy nesmí být oznámení trestné činnosti v rámci jeho pracovního vztahu nebo služebního poměru v žádném případě na újmu.

Z hlediska obrácení důkazního břemene předkladatel vycházel z obdobné úpravy dnes platného a účinného antidiskriminačního zákona. Tedy právo oznamovatele se u soudu domáhat, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby mu bylo poskytnuto přiměřené zadostiučinění. Podobně bude ve smyslu občanského soudního řádu požadováno při hodnocení důkazů soudem, aby skutečnost, že oznamovatel je diskriminován, vyvrátil zaměstnavatel.

Dále je dána soudu možnost, aby při stanovení náhrady škody pro oznamovatele tuto náhradu škody zvýšil. Jednalo by se o případy náhrady nemajetkové újmy (pokud by byla např. snížena dobrá pověst nebo důstojnost osoby nebo její vážnost ve společnosti) v penězích.

Z hlediska pracovněprávních předpisů není vyžadována přímá novelizace z hlediska hmotněprávní úpravy (změněné znění antidiskriminačního zákona bude vůči dalším právním předpisům speciální úpravou). V souvislosti s dalšími služebněprávními

předpisy, tj. v souvislosti se zákonem o vojácích z povolání a zákonem o služebním poměru příslušníků, bude nutné provázat novou právní úpravu antidiskriminačního zákona s těmito předpisy.

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum bude vykonáván až v souvislosti s aplikací samotného zákona. U věcného záměru právní úpravy lze účinnost regulace těžko přezkoumávat, když ještě ani není navržena její podoba (ta bude až v paragrafovém znění návrhu zákona). Přezkoumávat účinnost určité právní regulace v předmětné oblasti by měly zejména orgány, které s ní budou přicházet přímo do styku v rámci její běžné aplikace (tedy zejména orgány činné v trestním řízení).

7. Konzultace a zdroje dat

Záležitosti, které jsou relevantní pro řešení věcného záměru, byly konzultovány s řadou subjektů, zejména:

Ministerstvo práce a sociálních věcí,

Ministerstvo spravedlnosti,

Ministerstvo vnitra,

Ministerstvo obrany,

Úřad vlády ČR, sekce Legislativní rady vlády,

Veřejný ochránce práv,

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

Oživení o. s.,

Poradní sbor předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí.

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Mgr. Eva Kyzourová

Úřad vlády ČR, Sekce pro koordinaci boje s korupcí

tel: +420 296 153 537

eMail: kyzourova.eva@vlada.cz

II. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu

1. Seznam základních dotčených právních předpisů

Přímo novelizované právní předpisy:

- Antidiskriminační zákon; zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb.; doplnění § 2 – 5 o vymezení pojmů souvisejících s ochranou oznamovatelů, vytvoření nového § 11a.
- Občanský soudní řád; zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů; doplnění § 133a o písm. d), které vymezí nový diskriminační důvod.
- Zákon o vojácích z povolání; zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů; tj. uvedení přímého odkazu na novou právní úpravu v rámci antidiskriminačního zákona v obecných ustanoveních u § 2 zákona o vojácích z povolání.
- Zákon o služebním poměru příslušníků; zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů; tj. uvedení přímého odkazu na novou právní úpravu v rámci antidiskriminačního zákona, § 16 a násl. zákona o služebním poměru tak, aby tento odkaz dopadal na všechna ustanovení tohoto zákona.

Dotčené právní předpisy (které není nutné přímo novelizovat):

- Zákoník práce; zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon o policii; zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů;
- Trestní řád; zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů;
- Trestní zákoník; zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon o inspekci práce; zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů;
- Správní řád; zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Tyto předpisy jsou uvedeny jen pro úplnost, v návaznosti na přijetí navrhované úpravy nebudou novelizovány ani přímo, ani nepřímo.

2. Základní představa o obsahu dotčených právních norem určených k provedení navrhovaného věcného řešení

Systematika zákona

ČÁST PRVNÍ

ZMĚNA ANTIDISKRIMINAČNÍHO ZÁKONA

Změna obecných ustanovení

Doplnění předmětu úpravy a základních pojmů

HLAVA III

Diskriminace oznamovatele

Právní prostředky ochrany oznamovatele

ČÁST DRUHÁ

ZMĚNA OBČANSKÉHO SOUDNÍHO ŘÁDU

ČÁST TŘETÍ

ZMĚNA ZÁKONA O VOJÁCÍCH Z POVOLÁNÍ

ČÁST ČTVRTÁ

ZMĚNA ZÁKONA O SLUŽEBNÍM POMĚRU PŘÍSLUŠNÍKŮ BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ

ČÁST PÁTÁ

PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

ČÁST ŠESTÁ

ÚČINNOST

Příslušný přesný popis systematiky věcného řešení je uveden dále.

A/ Změna antidiskriminačního zákona

Zařazení do antidiskriminačního zákona

Antidiskriminační zákon bude nezbytné doplnit o předmět úpravy a základní pojmy a dodat novou samostatnou část (§ 11a a násl.). Další nutné změny, zejména změna zákona o vojácích z povolání, zákona o služebním poměru příslušníků (z důvodu propojenosti úpravy) a změna občanského soudního řádu (z důvodu obrácení důkazního břemene), budou součástí zákona (tedy v dalších částech zákona).

Změna názvu zákona

Název právního předpisu zůstane beze změn. Není nutné z hlediska rozsahu působnosti měnit název zákona, jelikož i navrhovaná problematika se zahrne do pojmu „ochrana před diskriminací“.

Předmět úpravy

V rámci úvodních ustanovení antidiskriminačního zákona je nutné doplnit nové vymezení rozsahu právní úpravy, tedy její hlavní předmět, na který pak navazují další ustanovení právního předpisu. Jako vhodné se jeví doplnění současného ustanovení § 1 antidiskriminačního zákona o samostatné ustanovení vymezující doplnění předmětu jeho právní úpravy.

Určitá obdoba vymezení předmětu úpravy je v návrhu slovenské právní úpravy, dle níž má právní předpis stanovit podmínky a postup při poskytování ochrany fyzické osobě podílející se významnou měrou na objasnění trestné činnosti související s korupčním nebo jiným vybraným trestným činem anebo na zjištění anebo usvědčení pachatele tohoto vybraného trestného činu před možným postihem v oblasti pracovních anebo obdobných vztahů. Jedná se sice o návrh, který nebyl dosud schválen, ovšem lze z něj v jistém smyslu vyvodit východisko návrhu pro českou právní úpravu, která vychází ze schválené Analýzy. Z hlediska vymezení nové právní úpravy oznamování trestné činnosti v antidiskriminačním zákoně lze vyvodit následující předmět úpravy:

„Tento zákon dále upravuje postup při poskytování ochrany zaměstnanci, příslušníkovi bezpečnostního sboru nebo vojákovi z povolání, který oznámí skutečnosti nasvědčující podle jeho názoru tomu, že byl jednáním spáchán trestný čin u jeho zaměstnavatele.“.

Vymezení pojmů

V rámci úvodních ustanovení je nutné vymezit pojmy. Využití již současných ustanovení § 2 až § 5 antidiskriminačního zákona se jeví jako nejvhodnější varianta. Vymezení základních pojmů, kterých je užito v řadě ustanovení nové právní úpravy, je nezbytné z důvodu správné aplikace. Jde-li o pojmy, kterých se v právní úpravě užívá pouze ojedinele, je namísto vymezit je až v ustanovení, v němž jsou poprvé užity (např. formou legislativní zkratky). Zcela zásadní je vymezení tří základních pojmů: oznamovatel, doba ochrany a samotné diskriminační důvody. V rámci přípravy návrhu paragrafového znění bude zhodnocena nejvhodnější varianta začlenění do současné právní úpravy.

Oznamovatel

Oznamovatelem se rozumí ten, kdo se jako zaměstnanec, příslušník bezpečnostního sboru nebo jako voják ve smyslu zvláštního zákona (dále jen „zaměstnanec“ jako legislativní zkratka) dozví, že se zaměstnavatel (u bezpečnostního sboru podle zvláštního zákona, který vůči němu plní práva a povinnosti České republiky, nebo u ozbrojených sil ČR anebo u Ministerstva vnitra, jde-li o vojáka z povolání, stát) nebo jiný zaměstnanec tohoto zaměstnavatele dopustil v souvislosti se svým pracovněprávním vztahem u zaměstnavatele či služebním poměrem jednání, které by mohlo naplnit skutkovou podstatu nějakého trestného činu, a toto podezření ze spáchání trestného činu oznámí. Jedná se tedy o podezření ze spáchání trestného činu ze strany oznamovatele.

Při podání oznámení trestné činnosti zaměstnavatele není oznamovatel omezen tím, že na zaměstnavatele již bylo oznámení o téže trestné činnosti, případně o jiné trestné činnosti, podáno. V rámci jednoho zaměstnavatele může tedy být i více oznamovatelů (podají-li různí oznamovatelé oznámení téhož nebo odlišného trestného jednání nezávisle na sobě, nebo dokonce společně).

Ochrana

Základní premisou této navrhované ochrany je zavedení nového diskriminačního důvodu spočívajícího v diskriminaci oznamovatele (zaměstnance) z důvodu oznámení trestněprávního jednání. Oznamovatel bude mít následně možnost domáhat se svých práv v rámci soudního řízení (tj. žalobní legitimace oznamovatele jako speciálního oprávněného subjektu) a využít všech stávajících institutů antidiskriminačního zákona.

Vedle výše uvedené novelizace antidiskriminačního zákona bude nezbytné dále řešit ochranu oznamovatelů i prostřednictvím dalších legislativních a nelegislativních opatření (např. připravovaný zákon o úřednících, efektivní činnost orgánů činných v trestním řízení na poli této oblasti, zřízení whistleblowerského centra, ochrana oznamovatelů ve finančním sektoru, apod.).

Doba ochrany

Dobou ochrany se rozumí doba, po kterou oznamovatel požívá možnosti efektivnější obrany (obrácení důkazního břemene u soudu) podle tohoto zákona. Doba počíná běžet okamžikem oznámení trestné činnosti orgánu činnému v trestním řízení a je oznamovateli poskytnuta nejméně po dobu vedení řízení. Ochrana je poskytována vždy, pokud jsou naplněna specifika oznámení trestné činnosti oznamovatelem (tj. oznámení je učiněno v dobré víře, osoba je zaměstnancem osoby, k níž se vztahuje podané oznámení). Doba ochrany bude moci být využita po celou dobu vedení řízení (bude moci využít efektivní obrany, případně i po skončení trestního řízení). Ochranou po skončení trestního řízení se rozumí právo zaměstnance žalovat zaměstnavatele na základě nově vzniklého diskriminačního důvodu uvedeného v antidiskriminačním zákoně. Obrácení důkazního břemene se řídí stejným režimem jako je tomu u ostatních diskriminačních důvodů stanovených v antidiskriminačním zákoně.

Zaměstnanec, příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání bude mít od okamžiku podání oznámení po celou dobu vyšetřování a následných dalších postupů podle trestního řádu v oznámené trestní věci postavení oznamovatele. Současně ode dne oznámení oznamovatele učiněného v dobré víře do skončení řízení v oznámené trestní věci

bude oznamovatel chráněn podle antidiskriminačního zákona. Zánik ochrany oznamovatele by nastal po skončení řízení, přičemž není vyloučeno, že doba takto poskytované ochrany může být delší (tzn. poskytnutí ochrany i po uplynutí 1 roku od pravomocného skončení věci). Shodně by měl být oznamovatel chráněn i v případě odložení věci („předčasného“ ukončení věci).

Je nutné poukázat na to, že každé trestní řízení je individuální a že je nutné upravit dobu ochrany tak, aby trvala co nejdéle, tedy nejméně po dobu řízení a následně 1 rok po skončení řízení. Roční lhůta pro oznamovatele znamená prodloužení této lhůty od úkonu ukončení samotného řízení.

Pro srozumitelnost výše uvedeného je třeba doplnit, že předkladatel si je plně vědom toho, že pojem dobré víry je ustáleným právním pojmem užívaným v oblasti soukromého práva, který má poněkud jiný obsah než ve smyslu výše uvedeném. Nicméně v kontextu oznamování jednání, o němž se oznamovatel domnívá, že je jednáním trestněprávním, je užito toto sousloví z toho důvodu, aby bylo zcela patrné, že takové podání oznámení, kde dobrá víra chybí, vystavuje oznamovatele možnému postihu za trestný čin pomluvy a trestný čin křivého obvinění.

Tato dobrá víra se vztahuje k přesvědčení oznamovatele, že jednání, jež je předmětem oznámení, naplňuje skutkovou podstatu některého trestného činu.

Tento pojem nebude užit v textu připravované normy, namísto toho je v pojednání o předmětu úpravy, která stanoví předpokládanou podobu nového ustanovení vymezujícího předmět úpravy, užito slovní spojení „*podle jeho názoru*“. Tuto formulaci považuje předkladatel za formulaci jednak přijatelnou pro veřejnoprávní úpravu, a jednak za formulaci, z níž je zřejmé, že ochrana bude poskytována jen oznamovatelům, kteří podávají oznámení na základě nezištných důvodů bez úmyslu poškodit zaměstnavatele.

Diskriminace

Ochranou se rozumí práva oznamovatele, která jsou mu dána po dobu ochrany dle tohoto zákona. Je-li zaměstnanec nebo příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání považován dle tohoto zákona za oznamovatele, dopadají na něj práva ochrany před diskriminací upravená v samostatné části tohoto zákona po celou dobu ochrany.

Samostatná část antidiskriminačního zákona - nově § 11a a násl.

Ochrana musí být v dvojím smyslu:

- hmotněprávní ustanovení – diskriminační důvody,
- soukromoprávní úprava – obrácení důkazního břemene.

Diskriminační důvody

Rovné zacházení a zákaz diskriminace jsou pro oblast pracovněprávních vztahů obecně upraveny v § 16 a § 17 zákoníku práce. V pracovněprávních vztazích je zakázána jakákoliv diskriminace (samotný zákoník práce v § 17 stanoví, že právní prostředky ochrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích upravuje antidiskriminační zákon). Nová právní úprava má za úkol vytvořit systém ochrany oznamovatele před diskriminací

(tak, jak chápe tento systém schválená Analýza), která může za trvání pracovněprávního vztahu nastat právě s ohledem na skutečnost, že se zaměstnanec stane oznamovatelem trestněprávního jednání.

Právní prostředky ochrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích upravuje již dnes antidiskriminační zákon, stejně jako základní definice pojmů: přímá diskriminace, nepřímá diskriminace, obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci a případy, v nichž je rozdílné zacházení přípustné. I z tohoto důvodu považuje předkladatel formulaci ochrany prostřednictvím diskriminačního důvodu za nejvhodnější.

Jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, měl by být mezi podmínky pro ochranu oznamovatele zařazen veřejný zájem sledovaný oznamovatelem ohledně nesrovnalostí na pracovišti, důvěryhodnost informací, jež oznamovatel poskytl, výše možné škody na straně zaměstnavatele, motivace oznamovatele a přiměřenost sankce proti oznamovateli – aplikace v jednotlivých případech může vést k velmi odlišným výsledkům. Je tedy třeba pamatovat na legitimní cíl ochrany jakékoliv osoby v demokratické společnosti, kterým je narovnání protiprávního stavu, a to za předpokladu, že oznamovatel jednal v dobré víře (jak uvádí předpokládaná definice oznamovatele) a ve veřejném zájmu (čímž je zde trestněprávní ochrana objektu práva). Oznamovateli nesmí být oznámení trestné činnosti v rámci jeho pracovního vztahu nebo služebního poměru na újmu.

Se zvýšenou mírou rizika odvetných opatření při oznámení je zpravidla srozuměn každý oznamovatel, přesto je nezbytné, aby oznamovatelům byla poskytnuta taková ochrana alespoň vymezením nového diskriminačního důvodu, který za diskriminaci stanoví výslovně takový postup zaměstnavatele, kdy jsou vůči oznamovateli, který učinil oznámení v dobré víře, vyvozovány negativní důsledky v pracovněprávním vztahu, u nichž lze spatřovat příčinnou souvislost s podaným oznámením. Předkladatel však zdůrazňuje, že se tato ochrana nevztahuje na zaměstnance, který vědomě uvedl nepravdivé údaje, tzn., že informace, které poskytl, nebyly poskytnuty v dobré víře. Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že diskriminací, pokynem či naváděním k diskriminaci z důvodu postavení zaměstnance - oznamovatele se rozumí nežádoucí chování ze strany zaměstnavatele k zaměstnanci, jehož záměrem nebo důsledkem je porušení práva na rovné zacházení v rámci základního pracovněprávního vztahu nebo v souvislosti s ním, a to v důsledku podání oznámení tímto zaměstnancem. Oznamovatel má právo nebýt přímo nebo nepřímo diskriminován, a to zejména nerovnými pracovními podmínkami, porušením rovnosti v odměňování za práci a v poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, nerovným zacházením v přístupu a účasti na odborném vzdělávání, poradenství či rekvalifikaci, a diskriminací v přístupu a členství v profesních organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů včetně výhod poskytovaných těmito organizacemi, nebo dokonce propuštěním.

Obrácení důkazního břemene

V důsledku legislativní úpravy výše uvedeného nového diskriminačního důvodu bude oznamovatel moci uplatnit právní prostředky ochrany před diskriminací vyplývající z § 10 antidiskriminačního zákona. V konsekvenci na výše uvedené bude upraven § 133a občanského soudního řádu, který upravuje obrácení důkazního břemene v případě dokazování tvrzené diskriminace, a to tak, že bude nově doplněno písm. d) jako nový diskriminační důvod. Skutečnosti tvrzené o tom, že byl zaměstnavatel diskriminován na základě podání oznámení, tak bude soud ve věcech pracovních považovat za prokázané, pokud v řízení nevyjde najevo opak.

Jedná se o obdobnou úpravu, která je nyní obsažena v antidiskriminačním zákoně, dle níž by měl oznamovatel právo domáhat se u soudu toho, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění.

Též by byla možnost vedle případné náhrady škody či nevyplácené náhrady mzdy nebo platu za ušlý výdělek (např. při neplatné výpovědi) umožnit soudu v případě, že rozhodne, že byl oznamovatel diskriminován a že např. byla ve značné míře snížena dobrá pověst nebo důstojnost osoby nebo její vážnost ve společnosti, rozhodnout rovněž o právu na náhradu nemajetkové újmy v penězích. Výši této náhrady určí soud s přihlédnutím k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k porušení práva došlo (jedná se o obdobnou úpravu, jaká je již v antidiskriminačním zákoně).

B/ Změna občanského soudního řádu

Promítnutí věcného řešení do legislativního rámce počítá se změnou § 133a občanského soudního řádu, který upravuje obrácení důkazního břemene. Obrácení důkazního břemene spočívá v tom, že uvede-li žalobce (oznamovatel) v civilním řízení skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ze strany žalovaného (zaměstnavatele) došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, a to na základě diskriminačního důvodu, které jsou v občanském soudním řádu taxativně definovány [§ 133a písm. a), b) a c) občanského soudního řádu], je žalovaný (zaměstnavatel) povinen dokázat, že k porušení zásady rovného docházení nedošlo.

V rámci uvedeného věcného řešení bude do § 133a občanského soudního řádu doplněno nové písm. d), které stanoví další důvod spočívající v okolnosti, že žalovaný je povinen dokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení. Bude-li žalobce (oznamovatel) tvrdit, že ze strany žalovaného (zaměstnavatele) došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci na základě nově definovaného diskriminačního důvodu, bude žalovaný (zaměstnavatel) povinen dokázat, že k porušení rovného zacházení nedošlo.

C/ Změna zákona o vojácích z povolání

Úprava služebního poměru vojáka z povolání je úpravou ucelenou a komplexní. Je nepochybné, že právní úprava služebního poměru vojáků z povolání, stejně jako právní úprava služebních poměrů v dalších bezpečnostních sborech, je právní úpravou speciální vůči obecné pracovněprávní úpravě. Jako taková by se za ideálního stavu měla odvíjet od úpravy obecné. Pouze za těchto podmínek by bylo možné o ní hovořit jako o právní úpravě pojaté systémově a uceleně. Jedná se o zvláštní právní úpravu, v níž jsou upraveny, s minimálními odchylkami, služební poměry v ozbrojených silách, s přihlédnutím k požadavku přiblížit se i v této oblasti standardům běžným v zemích Evropské unie a především pak k právním úpravám v členských státech NATO.

Zákon o vojácích z povolání upravuje především vznik, průběh, změny a zánik služebního poměru vojáků z povolání, stejně tak jako některé další osvědčené instituty a praktické zkušenosti vycházející z potřeb transformace ozbrojených sil České republiky a z nároků na ně kladených, spojených se vstupem do evropských bezpečnostních struktur. Sleduje proto parametry v povinnostech i nárocích a kompenzacích, jež jsou srovnatelné s právními úpravami běžnými v členských státech Evropské unie, s akcentem na podmínky členských států Severoatlantické aliance.

V rámci zákona o vojácích z povolání je již v současné době úprava diskriminace (nediskriminace) obsažena zejména v ustanovení § 2 odst. 3. Zákon o vojácích z povolání má svá specifika, z tohoto důvodu jsou odlišně řešeny instituty diskriminace, tedy samostatně (oproti úpravě v zákoníku práce). Z důvodu propojení nové právní úpravy v antidiskriminačním zákoně bude nutné do zákona o vojácích z povolání odkázat na tuto novou právní úpravu (v rámci obecných ustanovení). Bude se tedy jednat o přímý odkaz na novou právní úpravu v rámci antidiskriminačního zákona, na oblast řešící whistleblowing a oznamování trestné činnosti. Tento odkaz bude zřejmě dodán do obecných ustanovení u § 2 zákona o vojácích z povolání.

D/ Změna zákona o služebním poměru příslušníků

Zákon o služebním poměru příslušníků je komplexní právní úpravou služebněprávního vztahu specifické kategorie státních zaměstnanců, úpravou obsahující nejen řešení služebních poměrů v rozsahu, jenž byl předmětem dosavadních právních úprav této oblasti, ale i úpravou platových poměrů a dalších významných institutů.

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů není samostatně upraven právem Evropské unie. Rada institutů je ovšem unijním právem dotčena. Rámcově proto, že vzhledem k jejímu rozsahu si neklade za cíl zabývat se vyčerpávajícím způsobem unijní problematikou. Na obsah zákona o služebním poměru příslušníků mají zásadní vliv zejména právní předpisy zaměřené na úpravu pracovních podmínek, stanovení významných pracovněprávních zásad (například zásadu stejné odměny za práci pro muže a ženy, rovného zacházení pro muže a ženy) apod. Tyto právní předpisy současně umožňují stanovit pro bezpečnostní sbory výjimky (např. na úseku bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci či na úseku pracovní doby), čehož služební pragmatika využívá.

Zákon o služebním poměru příslušníků obsahuje speciální úpravu z hlediska diskriminace. Jedná se o úpravu přijetí do služebního poměru, a to v ustanovení § 16 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků, a o úpravu péče o příslušníka v ustanovení § 77 cit. zákona.

Zákon o služebním poměru příslušníků, tak jako zákon o vojácích z povolání, řeší komplexně problematiku diskriminace a rovného zacházení samostatně, a proto bude nezbytné doplnit jeho novelu. V rámci zákona o služebním poměru příslušníků se bude jednat o obdobu jako u zákona o vojácích z povolání, tedy o přímý odkaz na novou právní úpravu v rámci antidiskriminačního zákona, na oblast řešící whistleblowing a oznamování trestné činnosti. Tento odkaz bude zřejmě dodán nejen k ustanovení o přijetí do služebního poměru (§ 16 a násl.), ale musí se jednat o ustanovení, které bude dopadat na všechna ustanovení zákona o služebním poměru příslušníků.

E/ Přejícná a závěrečná ustanovení

Bude nutné výslovně stanovit, odkdy bude oznamovatelům poskytnuta ochrana dle nově zaváděného institutu ochrany, to znamená přímo uvést, že se připouští nepravá retroaktivita, neboť jako právně optimální a přínosné se jeví požadavek, aby na dosavadní řízení mohla být aplikována nová právní úprava. Tedy právní vztahy ve věcech oznamování trestné činnosti ve smyslu tohoto zákona, které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se řídí novou právní úpravou.

F/ Účinnost

Předpokládané datum nabytí účinnosti s ohledem na délku legislativního procesu a potřebu nezbytné legisvakance je nejdříve 1. leden 2014. Předložení paragrafového znění je podle návrhu usnesení vlády plánováno na duben 2013, a tak musí termín stanovený pro nabytí účinnosti odpovídat realitě legislativního procesu a schválení nové právní úpravy.

III. Soulad navrhovaného řešení s ústavním pořádkem

Věcný záměr je zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Předkladatelem navržená varianta začlenění právní úpravy do antidiskriminačního zákona a novelizace příslušných právních předpisů jsou konformní s ústavním pořádkem České republiky, a to včetně zvolené cesty úpravou několika zvláštními právními předpisy, které mají za cíl právní úpravu zpřehlednit a učinit ji přístupnější adresátům norem. Současně je cílem předkladatele formulovat jednotlivá práva a povinnosti adresátů norem zásadně nediskriminačním a rovným přístupem, vedoucím k ochraně oznamovatelů.

IV. Soulad navrhovaného řešení 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 zakazuje 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), jejíž 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 a OECD Guidelines for Multinational Enterprises*“, dostupný na www.oecd.org.

Dále je třeba doplnit, že požadavek na ochranu oznamovatelů obsahuje i **čl. 32 Úmluvy OSN proti korupci** (kterou ČR signovala 22. dubna 2005, ale dosud neratifikovala – návrh na sjednání ratifikace je aktuálně projednáván jako sněmovní tisk č. 787), 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.

V. Soulad navrhovaného řešení se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii

Evropská unie svým členským státům neukládá povinnost zavést v národních právních řádech ochranu oznamovatelů žádným právním předpisem.

Popis právní úpravy whistleblowingu v ostatních zemích Evropské unie (pokud whistleblowing upravuje, případně má v úmyslu upravovat) tvoří samostatnou přílohu (příloha III.A, *Přehled národních právních úprav ochrany oznamovatelů ve vybraných zemích*) schválené Analýzy, kterou vláda projednala dne 13. června 2012 a přijala usnesení č. 409.