

Důvodová zpráva

Obecná část

A. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona, 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), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., a další související zákony

1.2 Definice problému

V českém právním řádu dosud není explicitně definován pojem „oznamování trestněprávního jednání“ a celková oblast oznamovatelů z hlediska nediskriminace jejich osoby za učiněné oznámení. To znamená, že český právní řád a z velké části ani česká společnost nezná ekvivalent odpovídající mezinárodně užívanému pojmu *whistleblowing*, ani pojmy s tímto institutem související. Jediný právní předpis, v němž je tento pojem přímo právně ukotven, je vyhláška České národní banky o pravidlech obezřetného podnikání¹, která byla přijata při transpozici evropské směrnice související s regulačními reformami finančního trhu.² Tento jev, v zahraničí označovaný jako „whistleblowing“, však výrazným způsobem napomáhá odhalování trestných činů páchaných jak ve veřejné správě, tak i v oblasti soukromého sektoru.

Absence speciální právní úpravy, resp. konkrétních ustanovení, jež by ukotvila pojem oznamování trestných činů v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem oznamovatele do českého právního řádu (tedy i ve smyslu páchaní trestné činnosti na pracovišti nebo v místě výkonu služby³), vyplývá i z vnímání tohoto způsobu oznamování českou společností. Ta si totiž s sebou nese svůj handicap spočívající v dědictví socialismu a zaměňování výrazu „oznamování“ za výraz „udavačství“, případně zaměňování výrazu „oznamovatel“ za výraz „informátor“, v domněnku, že se jedná o synonyma. Často tak bývá povýšen princip loajality vůči zaměstnavateli a vůči kolegům nad princip veřejného zájmu.

Korupce v České republice je vnímána nejen jako problém společenský, ale i jako problém ekonomický, který negativně ovlivňuje vnímání ČR zahraničními investory i občany a který celkově brzdí ekonomiku, a proto představuje tento mechanismus jednak nástroj trestněprávní prevence eliminující negativní společenské jevy a jednak nástroj, který bude pozitivně působit na ekonomiku.

¹ 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.

² 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.

³ Oznamování trestných činů páchaných na pracovišti nebo v místě výkonu služby je užíváno i ve smyslu oznamování skutečností nasvědčujících tomu, že byl trestný čin spáchán v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem oznamovatele.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Pracovněprávní, služebněprávní ani jiné právní předpisy výslovně nestanoví speciální ochranu oznamovatelů a jejich postavení v pracovním vztahu nebo ve služebním poměru v případě, že se jejich oznámení týká trestněprávního jednání zaměstnavatele, případně jiného zaměstnance, příslušníka bezpečnostního sboru, vojáka z povolání nebo člena orgánu, který má vztah k tomuto zaměstnavateli. V těchto případech platí pouze obecná povinnost rovného zacházení a dodržení taxativně stanovených zákonných podmínek v případě rozvázání pracovního, resp. služebního, poměru. Oznamování trestných činů v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem oznamovatele je však jevem natolik specifickým, že je žádoucí, aby byl v právním řádu explicitně uveden, přestože je již dnes oznamovatelům poskytována dílčí ochrana dle zvláštních právních předpisů. Ochrana uvedená ve zvláštních předpisech se však týká jen jejich práv, která mohou být uplatněna během řízení (např. utajení či práva na informace v řízení zahájeném na základě jejich podnětu), ale do pracovního práva se zpětně nepromítají. Absencí tohoto pojmu v českém právním řádu dochází k tomu, že zaměstnanci, případně příslušníci bezpečnostních sborů nebo vojáci z povolání, kteří se dozvědí v souvislosti se svým pracovním vztahem či služebním poměrem o tom, že je páchána trestná činnost, nemají k dispozici právní institut, který by je motivoval tuto trestnou činnost ohlásit.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty jsou potenciálně všichni zaměstnanci, případně příslušníci bezpečnostních sborů nebo vojáci z povolání, a zaměstnavatelé, jak v soukromé, tak ve veřejné sféře (státní správě i územní samosprávě). Tedy osoby oznamovatelů (tj. zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů nebo vojáků z povolání), 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 řízení. Dále jsou dotčenými orgány i nestátní neziskové organizace⁴, které doposud pomáhají zejména právě oznamovatelům, a to převážně metodicky nebo konkrétní radou či zastupováním.

1.5 Popis cílového stavu

Navrhovaná opatření mají sloužit nejen k motivaci potenciálních oznamovatelů trestných činů, ale hlavně k prevenci takto páchané trestné činnosti obecně. Zavedením ochrany oznamovatelů do českého právního řádu, byť pouze v rozsahu novel čtyř právních předpisů, tak má být poskytnuta zaměstnanci, příslušníkovi bezpečnostního sboru nebo vojákovvi z povolání možnost lépe se domáhat svých práv, pokud jsou v souvislosti s jeho oznámením trestné činnosti narušována ze strany jeho zaměstnavatele. Současně je cílem zakotvení tohoto mechanismu do českého právního řádu vytvoření základního stavebního kamene, na který budou moci navazovat další opatření nezbytné pro účinné řešení oznamování a pro efektivní ochranu oznamovatelů. Jedním z takovýchto nelegislativních opatření by mělo být vytvoření poradny pro oznamovatele, jejíž úlohu plní v dnešní době zejména neziskové organizace. Ačkoliv v zahraničí existuje možnost odměny pro

⁴ <http://www.transparency.cz/pravni-poradna/>

oznamovatele (například u oznámení podezření z páčání majetkových nebo hospodářských trestných činů), kteří svým oznámením přispějí k zajištění finančních prostředků (jež by byly jinak předmětem trestné činnosti), nelze v nejbližší době očekávat zavedení podobného opatření v podmínkách České republiky. Základní motivací oznamovatele není a nemůže být primárně odměna, ale spíše náprava protiprávního stavu.

1.6 Zhodnocení rizika

Oznamování trestných činů, o nichž se oznamovatel dozví v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem, může být zásadním nástrojem zejména při odhalování a oznamování trestných činů majetkových, hospodářských, trestných činů ve věcech veřejného pořádku, nebo trestných činů proti životnímu prostředí, bez ohledu na to, zda k nim dochází ve veřejném nebo v soukromém sektoru.

Upozorněním na páčání trestné činnosti, o níž se oznamovatel dozví v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem, nebo upozorněním na riziko jejího možného výskytu na sebe oznamovatelé často berou značná osobní rizika. Na pracovišti nebo místě výkonu služby mohou být vystaveni odvetným opatřením, může jim hrozit propuštění nebo dokonce fyzické nebezpečí.

Oznamování trestných činů fyzickými osobami slouží jako vhodný nástroj při odhalování korupčních trestných činů, neboť tato oznámení jsou často nejen prvotním, ale mnohdy i jediným zdrojem informací o spáchání trestného činu.

Jako možné riziko je vhodné uvést i možnost zneužití této nové právní úpravy právě ze strany oznamovatelů trestného jednání. V rámci zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), jsou však již dnes skutkové podstaty pomluvy nebo křivého obvinění ukotveny, které by měly dopadat na ty, kteří by zneužili tohoto nového institutu. Tato ustanovení lze aplikovat i na situaci, pokud by oznamovatel záměrně uvedl nepravdivé údaje s úmyslem poškodit druhé osoby, tedy i zaměstnavatele.

V případě, že nebude oznamování trestných činů v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem oznamovatele přímo upraveno 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.
- 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.
- 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).

- V případě, že by ČR nezavedla do svého právního řádu ochranu oznamovatelů a institut oznamovatelů jako takový, nerespektovala by doporučení OECD⁵, které ve své 3. fázi v rámci hodnocení v Pracovní skupině o podplácení České republiky doporučuje zavedení ochrany oznamovatelů. Dle doporučení by měla být ochrana oznamovatelů zavedena co nejdříve. OECD očekává ochranu oznamovatelů jak v oblasti zaměstnanců ve veřejné správě, tak v oblasti soukromého sektoru.

2. Varianty řešení

Návrh zákona není řešen variantně, neboť otázka ochrany oznamovatelů trestných činů byla již velmi podrobně řešena v rámci Analýzy whistleblowingu a ochrany oznamovatelů, kterou vzala vláda na vědomí usnesením vlády ze dne 13. června 2012 č. 409 a na jejímž základě bylo pro další postup zvoleno legislativní řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů podle varianty C, jejímž obsahem je úprava ochrany oznamovatelů zaměstnanců, vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních sborů, kteří oznámili podezření ze spáchání trestného činu na pracovišti. Na základě tohoto usnesení byl vypracován věcný záměr legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů, schválený usnesením vlády ze dne 21. listopadu 2012 č. 581.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Při posuzování nákladů a přínosů byly zohledněny: náklady, které by mohly vzniknout orgánům činných v trestním řízení⁶ při evidenci případů oznamovatelů, náklady spojené s ochranou oznamovatelů, náklady spojené se šikanózními návrhy, dále byla zohledněna otázka dopadu zavedení ochrany oznamovatelů na podnikatele, stejně tak jako dopad na spotřebitele.

3.2 Náklady

Právní úprava by měla ukotvit podmínky při poskytování ochrany zaměstnanci, vojákovi z povolání či příslušníkovi, který oznámí podezření, že je v souvislosti s jeho pracovním vztahem či služebním poměrem páchán trestný čin. V současné době jsou známy téměř výlučně mediální kauzy oznamovatelů, spojené s korupčním jednáním. Přestože část společnosti zastává vůči oznamovatelům trestné činnosti negativní názor, je třeba vyvodit závěr (na základě pozitivního hodnocení mediálně známých oznamovatelů), že oznamování již své kořeny v české společnosti má a že je třeba jej chránit prostřednictvím právní regulace. Z počtu mediálně známých případů však nelze vyvodit skutečný počet kauz, v jejichž odhalení měl významnou úlohu oznamovatel trestné činnosti, neboť lze předpokládat, že významný podíl mohou při odhalování trestné činnosti představovat i anonymní oznámení. Takovou informaci nelze najít ani v rámci zpracovávaných statistik (zpracovávaných Policií ČR, státním zastupitelstvím nebo soudy). Ve statistikách totiž nejsou nijak rozčleněny údaje o řízení, která mají vztah k problematice oznamování trestných činů, a proto nelze proto

⁵ Dostupné na: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>

⁶ Pro úplnost je třeba uvést, že výrazem *evidence* má předkladatel na mysli administrativní činnost spočívající v přijetí oznámení, založení spisu atp., tedy u orgánů činných v trestním řízení. Což jsou náklady minoritní a spíše stejně vynaložené na vrub „klasické“ činnosti orgánů činných v trestním řízení.

v souvislosti a přijetím nové právní úpravy předpokládat výrazný nárůst oznamování trestné činnosti, zejména tedy z toho důvodu, že stav po přijetí právní úpravy a před přijetím právní úpravy nelze srovnávat.

Předpokládané náklady⁷ předmětné právní úpravy jsou následující:

- administrativní činnost spojená s přijímáním oznámení – v desítkách případů ročně, náklady na administrativní činnost spočívající v přijetí oznámení, založení spisu atp. v souvislosti s jedním oznámením maximálně 25 000 Kč ročně.

3.3 Přínosy

Oznamování trestné činnosti, o níž se oznamovatel dozví v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem, může být chápáno jako jeden ze způsobů řízení rizik uvnitř organizace, a to jak v soukromé, tak i ve veřejné sféře. Zaměstnanec, voják z povolání nebo příslušník (tedy oznamovatel) bývá zpravidla prvním, kdo se o nekalých praktikách dozví.

Předpokládané přínosy:

- Přínos pro oznamovatele: zavedením nového diskriminačního důvodu se zvýší možnost oznamovatele domáhat se svých práv prostřednictvím u soudu a žádat, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a bylo poskytnuto případné přiměřené zadostiučinění.
- Přínos pro orgány činné v trestním řízení: oznamování trestných činů fyzickými osobami slouží jako významný nástroj při odhalování trestné činnosti, přičemž nově zaváděný mechanismus by měl zvýšit ochotu potenciálních oznamovatelů.
- Přínos pro podnikatele: zavedením tohoto mechanismu do českého právního řádu se předpokládá vyšší míra objasněnosti (nejen) trestných činů, například korupčních případů, a zejména 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 a zvýšením její konkurenceschopnosti.
- Přínos pro spotřebitele: snížením trestné činnosti v oblasti hospodářských trestných činů nebo například korupčních trestných činů, by mohlo dojít ke zlevnění služeb a výrobků, do jejichž ceny se promítá hodnota úplatků (dle nauky je korupce trestný čin 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, poškozování zdraví spotřebitelů, čímž příslušná společnost ušetří prostředky za stahování zboží z prodeje a výdaje za právní následky.

⁷ S ohledem na skutečnost, že se jedná o institut nový, je třeba uvést, že se jedná pouze o předpokládané náklady.

- Nad rámec přínosů plynoucích z omezení trestné činnosti je třeba uvést, že zavedení právní úpravy tohoto mechanismu 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.

4. Návrh řešení

Možnost vycházet ze současné platné právní úpravy se ukázala jako nedostatečná, neboť některé oblasti nové právní úpravy (předmět úpravy, oznamování a určitá ochrana oznamovatelů trestných činů) nebyly a nejsou doposud efektivně řešeny. Po konzultaci s Ministerstvem spravedlnosti a po dohodě s Ministerstvem práce a sociálních věcí se předkladatel přiklonil k variantě přiřčenit problematiku k některé další, již platné právní úpravě, přesněji do antidiskriminačního zákona.

Otázka ochrany oznamovatelů trestných činů v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem oznamovatele byla již velmi podrobně řešena v rámci Analýzy whistleblowingu a ochrany oznamovatelů, kterou vzala vláda na vědomí usnesením vlády ze dne 13. června 2012 č. 409 a na jejímž základě bylo pro další postup zvoleno legislativní řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů podle varianty C. Ochrana oznamovatelů dle této varianty spočívá v oznamování trestněprávního jednání, tedy oznamování nejzávažnějších protiprávních jednání, na jejichž postihování má společnost největší zájem. Subjektem, kterému bude poskytnuta ochrana, je pak na základě zvolené varianty zaměstnanec, příslušník bezpečnostního sboru a voják z povolání.

5. Implementace doporučené varianty a vynuťování

5.1 Základní principy nové právní úpravy

Jako nejvhodnější forma implementace ochrany oznamovatelů do českého právního řádu bylo vyhodnoceno využití současných platných právních předpisů, a to antidiskriminačního zákona, zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“), zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“) a zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o příslušnících bezpečnostních sborů“). Antidiskriminační zákon dle předkládaného návrhu stanoví hmotněprávní oblast úpravy vymezením nového diskriminačního důvodu a vymezením osoby oznamovatele. Osoba oznamovatele je nově rovněž ukotvena v zákoně o vojácích z povolání a v zákoně o příslušnících bezpečnostních sborů v ustanoveních, která stanoví zákaz diskriminace. Procesněprávní ochrana ve vztahu k zaměstnanci spočívající v obrácení důkazního břemene je obsažena v občanském soudním řádu. Procesněprávní ustanovení týkající se vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních sborů jsou obsahem zákona o vojácích z povolání a zákona o příslušnících bezpečnostních sborů (z hlediska služebního řízení) a již podle současné právní úpravy je ukotvena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkoumávat účinnost této právní regulace budou zejména orgány, které s ní budou přicházet přímo do styku v rámci běžné aplikace (tedy zejména orgány činné v trestním řízení a občanskoprávní, resp. správněprávní, soudy a služební orgány). Jelikož je návrh zákona obsahem Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, bude přezkum regulace za první rok účinnosti tohoto zákona obsahem Zhodnocení plnění úkolů obsažených ve Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, které má být dle bodu III/2d) usnesení vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39 vládě předloženo k projednání do 28. února 2015. V dalších letech by mohl být přezkum účinnosti vykonáván nejen výše uvedenými orgány (tj. orgány činnými v trestním řízení a občanskoprávními, resp. správněprávními soudy a služebními orgány), ale i případně nově zřízenou poradnou pro oznamovatele. Na základě bodu II/2 usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 837 patří problematika ochrany oznamovatelů do působnosti Úřadu vlády ČR, přičemž tato působnost byla svěřena místopředsedkyni vlády a monitoring v této oblasti bude provádět Sekce pro koordinaci boje s korupcí.

7. Konzultace a zdroje dat

Veškeré záležitosti, které jsou relevantní pro navrhovanou právní úpravu, byly konzultovány s řadou subjektů jako např.:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí,
- Ministerstvo spravedlnosti,
- Ministerstvo vnitra,
- Ministerstvo obrany,
- Úřad vlády ČR, sekce Legislativní rady vlády,
- Transparency International - Česká republika, o. p. s.,
- Oživení o. s.,
- Úřad pro ochranu osobních údajů,
- Kancelář veřejného ochránce práv
- další odborníci na danou problematiku (zejména z právního hlediska).

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Mgr. et Mgr. Anna Marie Čížková
Úřad vlády ČR, Odbor pro koordinaci boje s korupcí
tel: +420 296 153 536
eMail: cizkovska.anna.marie@vlada.cz

B. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami a s právem Evropské unie

1. Soulad s ústavním pořádkem České republiky

Návrh zákona je zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Návrh zákona ve formě 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. Zejména se jedná o ústavní princip „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“, viz čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Návrh nekoliduje ani s článkem čl. 36 Listiny základních práv a svobod („*každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*“), ale naopak přímo vychází z možnosti soudní ochrany.

2. Soulad s právem EU

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

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

3. Soulad s mezinárodními smlouvami

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

► **čl. 22 Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci** (vyhlášené sdělením MZV č. 43/2009 Sb.m.s.), podle kterého je *každá smluvní strana povinna přijmout taková legislativní a jiná opatření, která budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 14, nebo ty, kteří jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení, a pro svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů*. V bodě 111. důvodové zprávy k této úmluvě je výslovně uvedeno, že **pojem svědek zahrnuje též oznamovatele**.

► **čl. 9 Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy o korupci** (vyhlášené sdělením MZV č. 3/2004 Sb.m.s.), podle kterého *každá smluvní strana zajistí ve svém vnitrostátním právu přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům*.

► **čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech** (vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.), podle kterého *všichni jsou si před zákonem rovni*

a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace. Zákon zakáže jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu.

Doporučení týkající se ochrany oznamovatelů vydala i Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), jejímž členem se Česká republika stala 21. prosince 1995. Konkrétně se jedná o dokument z roku 2003 „*OECD guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service a OECD Guidelines for Multinational Enterprises*“, dostupný na www.oecd.org. V souvislosti s ochranou oznamovatelů vydalo OECD v březnu 2013 v rámci hodnocení České republiky v Pracovní skupině o podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích doporučení, aby Česká republika zavedla co nejdříve do svého právního řádu ochranu oznamovatelů, a to jak ve veřejné sféře, tak v oblasti soukromého sektoru.

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 zastrahováním, a především čl. 33, podle kterého každá smluvní strana zváží, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou.*

C. Dopad nové právní úpravy na státní rozpočet či na rozpočty územních samosprávných celků

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

D. Dopad na podnikatele

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. Fakticky se jedná pouze o náklady spojené s možným soudním procesem. Další postih je myslitelný až na základě pravomocného rozsudku nezávislého soudu – pro odůvodnění viz předchozí odstavec.

E. Dopad na spotřebitele

Snížením páčání trestné činnosti v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem – jako je například páčání majetkových trestných činů, hospodářských trestných činů, trestných činů ve věcech veřejného pořádku, nebo trestných činů proti životnímu prostředí – by mohlo dojít ke zlevnění služeb a výrobků, do jejichž ceny se promítá hodnota úplatků (dle nauky je korupce trestný čin 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 nebo poškozování zdraví spotřebitelů, čímž příslušná společnost ušetří prostředky za stahování zboží z prodeje a výdaje za právní důsledky.

F. Dopad na zákaz diskriminace, sociální dopady a dopad na životní prostředí

Předložená právní úprava je **neutrální z hlediska principu zákazu diskriminace, 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.

G. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná úprava nebude mít dopad z hlediska ochrany soukromí a osobních údajů. Není proto třeba měnit zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, který slouží jako obecný právní předpis a který je možné aplikovat i v souvislosti s ochranou osobních údajů oznamovatele trestné činnosti v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem oznamovatele (tak jak již dnes dopadá na antidiskriminační zákon). Zákon o ochraně osobních údajů proto nebude rozšířen v oblasti ochrany oznamovatele a oznamovaného.

Pokud bude oznamovatel v postavení svědka, dle zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), mu může být poskytnuta speciální úprava postavení svědka, tj. institut utajeného svědka (což je jistě nutné zhodnotit podle individuálního případu). Trestní řád i sám o sobě řeší poskytování informací, což je upraveno v § 8 až 8d trestního řádu.

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

Ochranu oznamovanému poskytuje zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), který již dnes definuje trestný čin pomluvy (§ 184) a trestný čin křivého obvinění (§ 345). V případě, že by byla nepravdivým oznámením způsobena vážná újma na právech toho, proti němuž oznámení směřuje, je možné postupovat dle § 181 trestního zákoníku upravující trestný čin poškozování cizích práv.

Jestliže je u zaměstnavatele prováděna kontrola na podnět zaměstnance podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, je inspektor podle § 8 písm. d) tohoto zákona povinen zachovávat mlčenlivost o totožnosti toho, kdo podal

podnět k provedení kontroly, a dále podle § 8 písm. j) zachovávat mlčenlivost o osobních údajích vztahujících se k fyzickým osobám a o obchodním tajemství, o nichž se při výkonu kontroly dozvěděl.

H. Zhodnocení korupčních rizik

S navrhovanou právní úpravou nejsou spojena žádná přímá korupční rizika. Naopak, jejím smyslem je možnosti výskytu trestněprávního jednání, včetně korupce, co nejvíce snížit. Změny se pozitivně dotknou primárně všech zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, jakož i veřejnoprávních a soukromých subjektů, které by mohly být ekonomicky a v některých případech i existenčně ohroženy jednáním představujícím obsah předmětu oznámení, a sekundárně pak všech občanů, ať již adresátů vrchnostenských aktů veřejné správy, kterými je zasahováno do jejich práv, či občanů v postavení spotřebitelů, kteří by mohli být ohroženi nakupovaným závadným produktem.

Přiměřenost

Rozsah množiny subjektů, na něž se návrh zákona vztahuje, stejně tak jako rozšíření taxativního výčtu subjektů, kteří mohou v občanskoprávním sporu využít obrácení důkazního břemene, jsou odpovídající účelu navrhované právní úpravy. Návrh zákona kompetence orgánů veřejné správy nerozšiřuje neúměrným způsobem. Nejvýznamnějšími orgány ochrany oznamovatelů jsou nezávislé soudy, do jejichž pravomocí navrhovaná úprava nijak nezasahuje.

Efektivita

Ochrana oznamovatelů spočívá jednak ve vymezení nového diskriminačního důvodu a jednak v obrácení důkazního břemene v soudním řízení. Jelikož je obrácení důkazního břemene v taxativně stanovených případech efektivně využívaným institutem, lze předpokládat, že i návrh předmětného zákona bude efektivním prostředkem ochrany. Je však třeba zdůraznit, že je nezbytné, aby na tento návrh zákona navazovala i další opatření, například opatření nelegislativní povahy spočívající ve zřízení poradny pro oznamovatele, přesněji řečeno splnění úkolu č. 1.5. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. Dalším úkolem, který se dotýká předmětné oblasti, je úkol z výše uvedené Strategie č. 6.2.1 s názvem *Rezortní interní protikorupční programy*, jež mají mj. stanovit podmínky a postup při interním oznamování nebo zapracování agendy protikorupčního ombudsmana. Speciální ochrana oznamovatelů – úředníků – by měla být dle úkolu č. 1.1. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 obsažena v zákoně o státních úřednících.

Pro maximální možnou efektivitu implementace institutu oznamování podezření ze spáchání trestného činu v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem oznamovatele do českého právního řádu bude rovněž klíčová celospolečenská vůle přijmout toto opatření jako prostředek k ochraně veřejného zájmu, který je trestnými činy, zejména hospodářskými a korupčními, významně ohrožován. V návaznosti na tuto právní úpravu by měla navazovat i osvěta, ve které bude veřejnost seznámena s pojmem oznamování, aby dotčené osoby i společnost věděly, co tento pojem obnáší, a aby se tento pojem zbavil negativních konotací.

Odpovědnost

Z návrhu zákona je zřejmé, který orgán je kompetentní v dané věci rozhodnout, neboť jsou návrhem tohoto zákona novelizovány konkrétní právní předpisy a ochrana oznamovatelů je zařazena do konkrétních procesněprávních ustanovení, tzn. do občanského soudního řádu a do příslušných procesněprávních částí zákona o vojácích z povolání a zákona o příslušnících bezpečnostních sborů.

Opravné prostředky

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

Kontrolní mechanismy

Navrhovaný předpis zřetelně stanoví povinnost obrácení důkazního břemene; využívá existující institut a nové nezavádí.

Nabídková stránka a poptávková stránka

Návrhem zákona nejsou řešeny žádné nové postupy. Soudce je odpovědný za rozhodnutí ve věci, jež mu je přidělena na základě rozvrhu práce. Všechny postupy v rámci řízení vyplývají z občanského soudního řádu a příslušných právních předpisů. V případě, že oznamovatel podléhá režimu zákona o vojácích z povolání nebo zákona o příslušnících bezpečnostních sborů, jsou postupy služebních orgánů s kázeňskou a personální pravomocí směřující k vydání rozhodnutí upraveny těmito právními předpisy. Proti těmto rozhodnutím jsou zpravidla přípustné opravné prostředky. Návrh právního předpisu tedy nezpůsobí zvýšení případné „poptávky“ po úplatcích ani zvyšovat jejich nabídku nad rámec obvyklý v těchto sektorech.

Transparentnost a otevřená data

Návrh zákona nestanoví žádné povinnosti ke zveřejňování informací.

Přiměřenost postupů, procesů a sankcí

V současné době se zvýšil počet mediálně známých korupčních kauz, kdy bylo na základě oznámení skutečností nasvědčujících tomu, že je v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem oznamovatele páchána trestná činnost, a kdy byl oznamovatel na základě tohoto oznámení diskriminován například nezákonnou výpovědí, převedením na jiné pracovní místo atp.

Subjekty, kterým by mohly přijetím předpisu vzniknout náklady, primárně neexistují. Sekundárně jsou jimi jak soudy, které budou v případě, že na základě oznámení trestného činu, o němž se oznamovatel dozvěděl v souvislosti se svým pracovním vztahem či služebním poměrem, bude oznamovatel diskriminován, tak orgány činné v trestním řízení, v případě, že by se na základě přijetí tohoto předpisu významně zvýšil celkový počet oznámení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin. Tyto náklady jsou však ryze administrativního charakteru.

Oznamování skutečností nasvědčujících tomu, že je v souvislosti s postavením oznamovatele vyplývajícím z pracovního či služebního poměru nebo o níž se z titulu tohoto postavení dozvěděl páchaná trestná činnost, má za cíl vedle eliminace trestných činů také úsporu financí a posílení konkurenceschopnosti jak subjektů financovaných z veřejných rozpočtů, tak soukromoprávních subjektů. Případné administrativní náklady tak budou v případě hospodářských trestných činů nebo korupčních trestných činů převýšeny úsporou financí. Jedná se tedy o finance, o něž by dotčené veřejnoprávní nebo soukromé subjekty - v případě, že by páchaná trestná činnost nebyla odhalena - nenávratně přišly.

Zaváděné postupy jsou přiměřené stavu české společnosti. Lze jistě namítnout, že některé státy mají výrazně silnější právní ochranu oznamovatelů, včetně jejich případného finančního podílu na uchráněných hodnotách (USA). Je ovšem třeba si uvědomit, že k této právní úpravě dospěly státy s výše popsanou úpravou až za relativně dlouhou dobu od zahájení poskytování ochrany, když před tím došlo k celkové změně postoju společnosti, které byly zpočátku k oznamovatelům obdobně nevstřícné, jako je tomu v současné době v České republice. S tím také úzce souvisí i potřeba zamezit možnému zneužití poskytování ochrany oznamovatelů k získání neoprávněného osobního prospěchu bez skutečně existujícího protiprávního stavu. Nejen, že by se tím návrh zákona dostal do rozporu se svým účelem, ale postavení oznamovatelů by tak mohlo být dále diskreditováno. Z tohoto pohledu lze proto intenzitu a rozsah poskytované právní ochrany, a to včetně případných sankcí, označit za nejlepší možné.

Zvláštní část

ČÁST PRVNÍ

K článku I

K bodu 1 (§ 1 odst. 1)

Ustanovení § 1 odst. 1 antidiskriminačního zákona obsahuje taxativní výčet oblastí, na které se zákon vztahuje, a proto je doplněn o písmeno k), které rozšiřuje materiální rozsah zákona.

Formulace „*oznámení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin*“ je užitá z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že na oznamovatele není kladen požadavek právní kvalifikace skutku, který oznamuje.

Taxativní výčet subjektů, tj. *zaměstnanec zaměstnavatele, příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání*, vyplývá z požadavku vzešlého na základě Analýzy (která předcházela vypracování věcného záměru a na něj navazujícího zákona). Množina subjektů byla na základě stanoviska Legislativní rady vlády doplněna o *člena orgánu*, neboť původní návrh, který byl obsahem věcného záměru, neumožňoval, aby bylo možné poskytnout ochranu i tomu, jehož oznámení směřuje vůči veřejnému funkcionáři, tj. například vůči hejtmanovi, ministrovi, členu zastupitelstva územního samosprávného celku, tedy vůči osobě, která není ani v pracovním, ani ve služebním poměru a která byla do své funkce buď zvolena, nebo do ní byla jmenována. Členem orgánu se však rozumí i člen orgánu obchodní společnosti, jako je například dozorčí rada či představenstvo anebo dozorčí rada státního podniku.

Toto ustanovení vychází při užití pojmu „**zaměstnavatel**“ z § 7 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), který obsahuje legální definici pojmu, totiž že se zaměstnavatelem rozumí právnická nebo fyzická osoba, která zaměstnává fyzickou osobu v pracovněprávním vztahu. Tato fyzická nebo právnická osoba je pak odpovědná za trestné činy dle příslušných právních předpisů, tj. dle trestního zákoníku a dle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“), který stanoví taxativní výčet trestných činů, jichž se může právnická osoba za podmínek stanovených v § 8 cit. zákona dopustit. Definice pojmu příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání vychází z legálních definic příslušných právních předpisů, tedy zákona o příslušnících bezpečnostních sborů a zákona o vojácích z povolání.

K bodu 2 (§ 2 odst. 3)

Zařazení oznamování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, mezi diskriminační důvody vyplynulo jako nejvhodnější možné řešení na základě konzultace možnosti zařazení tohoto mechanismu do českého právního řádu s Ministerstvem spravedlnosti a s Ministerstvem práce a sociálních věcí, neboť podání trestního oznámení či podnětu na Policii České republiky, resp. policejnímu orgánu či státnímu zastupitelství, při podezření z trestné činnosti kolegy či nadřízeného představuje pro mnohé osoby, s ohledem na případnou hrozbu represe ze strany nadřízených nebo kolegů, náročný krok, a to zejména po stránce psychické. Psychická náročnost tohoto kroku vyplývá z obavy, že na základě takto učiněného oznámení může následovat chování, které je možné označit jako diskriminační. Logicky návrh vychází z oznamování podle trestního řádu, tedy orgánům činným v trestním řízení.

Rozšíření taxativního výčtu § 1 odst. 1 bylo třeba promítnout i do souvisejících ustanovení, tzn. do § 2 odst. 3, který stanoví, co se rozumí diskriminací, resp. doplněním § 2 odst. 3 se diskriminací na základě podání trestního oznámení oznamovatelem rozumí, že se jedná o diskriminaci přímou. Po konzultaci s některými odborníky na danou oblast pracovního práva byla oblast oznamování trestné činnosti pojata jako přímá diskriminace, jelikož se zjevně nemůže jednat o tzv. nepřímou diskriminaci podle § 3 antidiskriminačního zákona.

Formulace „*oznámení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin*“ je užitá z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že na oznamovatele není kladen požadavek právní kvalifikace skutku, který oznamuje.

K bodu 3 (§ 2 odst. 6)

Pojem **oznamovatel** je v tomto zákoně užit jako český ekvivalent k anglickému výrazu whistleblower (tedy v pojetí navržené právní úpravy), aby byl dodržen požadavek Legislativních pravidel vlády na terminologii v právním předpisu, tj. požadavek uvedený v čl. 40 odst. 4, který stanoví, že „*cizích slov lze použít jen výjimečně*“. Na základě diskuze byl oproti ostatním užívaným výrazům, které nabízí anglicko-český slovník (z angličtiny doslova „hvízdání na píšťalku“), tj. *interní informátor*, *donašeč* nebo *udavač*, vyhodnocen jako výraz stylisticky a emocionálně neutrální.

Zájmeno „**každá**“ je v ustanovení § 2 odst. 6 užit z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že podání oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, nevylučuje případný souběh oznámení. To znamená, že v případě, když bude v rámci jednoho subjektu, který je zaměstnavatelem, podáno nezávisle na sobě několik oznámení různými zaměstnanci, je soudní ochrana dle § 133a písm. d) občanského soudního řádu nebo podle zákona o příslušnících bezpečnostních sborů a zákona o vojácích z povolání (fakticky i podle soudního řádu správního), poskytována všem oznamovatelům, kteří jsou na základě podání oznámení diskriminováni, nikoli pouze oznamovateli, který by podal oznámení, případně který by se domáhal ochrany, jako první.

Množina subjektů je shodná s množinou subjektů uvedenou v § 1 odst. 1 písm. k), přičemž takto vymezená množina vyplývá z požadavku vzešlého na základě Analýzy (která předcházela vypracování věcného záměru a na něj navazujícího zákona).

Slovní spojení „**v souvislosti se svým pracovněprávním vztahem nebo služebním poměrem**“ je současně užit z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že oznamovatel má mít vazbu přímo na konkrétního zaměstnavatele. Nelze se tedy domáhat ochrany v případě, kdy zaměstnanec konkrétního zaměstnavatele podá oznámení na zaměstnavatele, vůči němuž není v pracovním vztahu nebo služebním poměru.

Množina subjektů, vůči nimž může oznámení směřovat, je téměř totožná s množinou subjektů, kteří mohou podat oznámení. Tato množina byla na základě stanoviska Legislativní rady vlády doplněna o *člena orgánu*, neboť původní návrh, který byl obsahem věcného záměru, nezahrnoval mezi subjekty, jejichž domnělá trestná činnost může být předmětem oznámení, veřejné funkcionáře, tj. například hejtmana, ministra, člena zastupitelstva územního samosprávného celku atp., tedy osoby, které nejsou ani v pracovním, ani ve služebním poměru a které do své funkce buď zvoleny, nebo jsou do ní jmenovány. Členem orgánu se však rozumí i členové orgánů společností nebo členové orgánů státních podniků, jako je například dozorčí rada, správní rada státního podniku atp.

Privlastková věta „ **který má vztah k tomuto zaměstnavateli**“ se vztahuje ke všem výše uvedeným subjektům, vůči nimž může být učiněno oznámení dle tohoto ustanovení. Tato věta je ke slovnímu spojení „*v souvislosti s pracovním vztahem nebo služebním poměrem*“, které se váže na osobu oznamovatele, ve vztahu konverzivnosti⁸. Stejně tak, jako je třeba, aby měl oznamovatel vztah k zaměstnavateli, je třeba, aby osoba, kterou oznamovatel označuje za osobu zodpovědnou za trestnou činnost, měla vztah k zaměstnavateli, u něhož k trestné činnosti dochází, tzn., že ochrana je poskytována osobám, které oznamují podezření z trestné činnosti, jíž se dopouští osoby, které jsou v pracovním nebo služebním poměru, k těmto zaměstnavatelům jako oznamovatel, případně jsou členy orgánu téhož zaměstnavatele, jako je oznamovatel, respektive se jedná přímo o oznamovatelova zaměstnavatele.

Ustanovení § 2 odst. 6 záměrně výslovně stanoví, že předmětem oznámení má být **jednání, které by mohlo naplnit skutkovou podstatu trestného činu**, a to z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že na oznamovatele není kladen požadavek kvalifikovaného posouzení, zda spáchaný skutek je trestným činem, či nikoliv.

ČÁST DRUHÁ

K článku II

K bodům 1 až 3 (§ 133a)

Občanský soudní řád již obsahuje v § 133a písm. a) institut obrácení důkazního břemene pro usnadnění postavení zaměstnance v soudním řízení v případě diskriminace z důvodu domáhání se svých práv nebo podání stížnosti či podnětu. Množina zaměstnanců, kteří mohou toto ustanovení užít, je však širší než množina subjektů, kterým má být poskytnuta ochrana na základě podání oznámení nasvědčujícího skutečností, že je v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem oznamovatele páchána trestná činnost. Písmenem d) v § 133a se tak promítá hmotněprávní ustanovení antidiskriminačního zákona, tj. § 1 odst. 1 písm. k) spolu s § 2 odst. 3, do procesněprávního předpisu, kterým je pro zaměstnance řídicí se zákoníkem práce, byť subsidiárně (platí pro úředníky územních samosprávních celků a po přijetí zákona o státních úřednících bude tato subsidiarita platit i na státní úředníky) občanský soudní řád. Ve smyslu občanského soudního řádu by bylo tedy při hodnocení důkazů soudem požadováno, aby skutečnost, že oznamovatel není, resp. nebyl, diskriminován v souvislosti s podáním oznámení, musí prokázat zaměstnavatel. Oznamovatel, tj. zaměstnanec, má tedy právo domáhat se u soudu, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby mu bylo poskytnuto přiměřené zadostiučinění.

K článku III

Toto ustanovení přímo stanoví, že v případě, že by někdo oznámil skutečnosti nasvědčující tomu, že je v souvislosti s pracovním vztahem či služebním poměrem

⁸ Konverzivnost je řazena k opozičnosti, i když vztah není založen na negaci, ale pouze na protichůdnosti pohledu, z něhož je viděna skutečnost. *Koupit - prodat, oženit se - vdát se, otec - syn, učitel - žák.*

oznamovatele páčána trestná činnost, má právo se ode dne účinnosti tohoto zákona domáhat u soudu práva na ochranu dle § 133a písm. d) i v případě, že k diskriminaci na základě podaného oznámení došlo ještě před účinností tohoto ustanovení za předpokladu, že soudní řízení nebylo pravomocně skončeno, resp. že nebylo ukončeno provádění důkazů dle občanského soudního řádu.

ČÁST TŘETÍ

K článku IV

K bodu 1 (§ 2 odst. 3)

V zákoně o vojácích z povolání je již dnes v § 2 odst. 3 uvedená klauzule o diskriminaci, která se však nevztahuje na uchazeče, neboť ti nejsou ve služebním poměru, a proto by měla být tato klauzule doplněna i o oznamování.

Formulace „*oznámení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin*“ je užitá z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že na oznamovatele není kladen požadavek právní kvalifikace skutku, který oznamuje.

Zaměstnavatelem se pro účely tohoto ustanovení rozumí ozbrojené síly České republiky nebo Ministerstvo obrany, tedy Česká republika.

Slovní spojení „**v souvislosti se svým služebním poměrem**“ je současně užit z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že oznamovatel má mít vazbu přímo na konkrétního zaměstnavatele, přesněji řečeno, že má být zaměstnancem ozbrojených sil České republiky nebo Ministerstva obrany. Nelze se tedy domáhat ochrany v případě, když by zaměstnanec ozbrojených sil České republiky nebo Ministerstva obrany podal oznámení na zaměstnavatele, vůči němuž není ve služebním poměru, tzn. například vůči jinému ministerstvu.

Množina subjektů, vůči nimž může oznámení směřovat, je téměř totožná s množinou subjektů, kteří mohou podat oznámení. Tato množina byla na základě stanoviska Legislativní rady vlády doplněna o *člena orgánu, který má vztah k tomuto zaměstnavateli*, jako jsou například v daném případě Vojenské lesy a statky ČR, Vojenský technický ústav Praha nebo Vojenský výzkumný ústav Brno.

Prívlastková věta „**kteřý má vztah k tomuto zaměstnavateli**“ se vztahuje ke všem výše uvedeným subjektům, vůči nimž může být učiněno oznámení dle tohoto ustanovení. Tato věta je ke slovnímu spojení „*v souvislosti s pracovněprávním vztahem nebo služebním poměrem*“, které se váže osobu oznamovatele ve vztahu konverzivnosti. Stejně tak, jako je třeba, aby měl oznamovatel vztah k zaměstnavateli, je třeba, aby osoba, kterou oznamovatel označuje za osobu zodpovědnou za trestnou činnost, měla vztah k zaměstnavateli, u něhož k trestné činnosti dochází, tzn. že ochrana je poskytována osobám, které oznamují podezření z trestné činnosti, již se dopouští osoby, které jsou v pracovněprávním vztahu nebo služebněprávním poměru, k témuž zaměstnavateli jako oznamovatel, případně jsou členy orgánu téhož zaměstnavatele, jako je oznamovatel.

Předmětem oznámení má být **jednání, které by mohlo naplnit skutkovou podstatu trestného činu**, a to z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že na oznamovatele není kladen požadavek kvalifikovaného posouzení, zda spáchaný skutek je trestným činem, či nikoliv.

K bodu 2 (§ 145)

Ochrana oznamovatelů, vojáků, by měla být poskytnuta v rámci služebního řízení (opravné prostředky), a proto je § 145 rozšířen o nové písmeno, které přímo stanoví, že o věcech diskriminace se rozhoduje v rámci řízení ve věcech služebního poměru (tento postup již z hlediska současného pojetí diskriminace je využit u zákona o příslušnících bezpečnostních sborů). Myšlenka úpravy ochrany oznamovatele ve správním řízení, resp. prostřednictvím soudního přezkumu, vychází z toho, že ve služebním poměru je vždy vydáno rozhodnutí, a proto je adekvátní zařadit důkazní břemeno i v rámci služebního řízení, kdy soudní řád správní v současném pojetí fakticky „obracení důkazního břemene“ zná, jelikož vždy je hodnoceno z hlediska podání a vyjádření se služebním orgánem.

Formulace „*oznámení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin*“ je užitá z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že na oznamovatele není kladen požadavek právní kvalifikace skutku, který oznamuje.

K článku V

Toto ustanovení přímo stanoví, že v případě, že by někdo oznámil skutečnosti nasvědčující tomu, že je v souvislosti se svým služebním poměrem oznamovatele páchána trestná činnost, má právo se ode dne účinnosti tohoto zákona domáhat u nadřízeného služebního orgánu ochrany dle § 145 odst. 4 i v případě, že k diskriminaci na základě podání oznámení došlo ještě před účinností tohoto ustanovení.

ČÁST ČTVRTÁ

K článku VI

K bodu 1 (§ 77 odst. 2)

V zákoně o příslušnících bezpečnostních sborů je již dnes v § 77 odst. 2 uvedena klauzule o diskriminaci, která se však nevztahuje na uchazeče, neboť ti nejsou ve služebním poměru, a proto by měla být tato klauzule doplněna i o oznamování.

Formulace „*oznámení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin*“ je užitá z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že na oznamovatele není kladen požadavek právní kvalifikace skutku, který oznamuje.

Zaměstnavatelem se pro účely tohoto ustanovení rozumí bezpečnostní sbor, Ministerstvo vnitra a Policejní akademie České republiky v Praze, tedy fakticky Česká republika.

Slovní spojení „**v souvislosti se svým služebním poměrem**“ je současně užit z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že oznamovatel má mít vazbu přímo na konkrétního zaměstnavatele, přesněji řečeno, že má být příslušníkem zařazeným v bezpečnostním sboru, na Ministerstvu vnitra nebo u Policejní akademie České republiky v Praze. Nelze se tedy domáhat ochrany v případě, když by příslušník podal oznámení na zaměstnavatele, vůči němuž není ve služebním poměru, tzn. například vůči jinému ministerstvu, jelikož

formálně ani nemůže vůči jinému zaměstnavateli vykonávat službu (pouze mu může být umožněna další výdělečná činnost, např. jako zaměstnanec, což už upravuje proces podle občanského soudního řádu).

Množina subjektů, vůči nimž může oznámení směřovat, je téměř totožná s množinou subjektů, kteří mohou podat oznámení. Tato množina byla na základě stanoviska Legislativní rady vlády doplněna o *člena orgánu*, jako například člena dozorčí rady České pošty, s.p.

V množině subjektů je uveden i voják z povolání, a to z toho důvodu, že voják z povolání může být povolán k plnění úkolů Policie ČR (viz § 22 zákona o Policii ČR).

Prívlastková věta „**který má vztah k tomuto zaměstnavateli**“ se vztahuje ke všem výše uvedeným subjektům, vůči nimž může být učiněno oznámení dle tohoto ustanovení. Tato věta je ke slovnímu spojení „*v souvislosti s pracovní právním vztahem nebo služebním poměrem*“, které se váže osobu na oznamovatele, ve vztahu konverzivnosti. Stejně tak, jako je třeba, aby měl oznamovatel vztah k zaměstnavateli, je třeba, aby osoba, kterou oznamovatel označuje za osobu zodpovědnou za trestnou činnost, měla vztah k zaměstnavateli, u něhož k trestné činnosti dochází, tzn., že ochrana je poskytována osobám, které oznamují podezření z trestné činnosti, jíž se dopouští osoby, které jsou v pracovní právním vztahu nebo služebním právním poměru, k témuž zaměstnavateli jako oznamovatel, případně jsou členy orgánu téhož zaměstnavatele, jako je oznamovatel.

Předmětem oznámení má být **jednání, které by mohlo naplnit skutkovou podstatu trestného činu**, a to z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že na oznamovatele není kladen požadavek kvalifikovaného posouzení, zda spáchaný skutek je trestným činem, či nikoliv.

K bodu 2 (§ 180 odst. 3)

Ochrana oznamovatelů jakožto příslušníkovi bezpečnostního sboru by měla být poskytnuta v rámci služebního řízení (opravné prostředky), a proto je § 180 doplněn o diskriminační důvod související s oznámením uvedených v § 77 odst. 2 cit. zákona. Myšlenka úpravy ochrany oznamovatele v disciplinárním řízení, resp. prostřednictvím soudního přezkumu, vychází z toho, že ve služebním poměru je vždy vydáno rozhodnutí, a proto je adekvátní zařadit důkazní břemeno i v rámci služebního řízení, kdy následný proces soudní řád správní v současném pojetí fakticky „obracení důkazního břemene“ zná, jelikož vždy je hodnoceno z hlediska podání a vyjádření se služebním orgánem.

Formulace „*oznámení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin*“ je užita z toho důvodu, aby bylo zřejmé, že na oznamovatele není kladen požadavek právní kvalifikace skutku, který oznamuje.

K článku VII

Toto ustanovení přímo stanoví, že v případě, že by někdo oznámil skutečnosti nasvědčující tomu, že je v souvislosti s jeho služebním poměrem páchána trestná činnost, má právo se ode dne účinnosti tohoto zákona domáhat u nadřízeného služebního funkcionáře ochrany dle § 180 odst. 3 i v případě, že k diskriminaci na základě podání oznámení došlo ještě před účinností tohoto ustanovení.

ČÁST PÁTÁ

K článku VIII

Účinnost se navrhuje v nejbližším možném a současně reálném termínu při „hladkém legislativním procesu“, a to je 1. duben 2014, neboť není důvodu s ohledem na jednoduchost navrhované úpravy ponechat příliš dlouhou legisvakanční lhůtu.