



9. funkční období

187

Návrh senátního návrhu zákona senátora Libora Michálka a dalších senátorů o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů

2013

Parlament České republiky

Senát

9. funkční období

2013

N á v r h

senátního návrhu zákona

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

**o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů
jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem,
a o změně dalších zákonů**

ZÁKON
ze dne... 2013
o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů

ČÁST PRVNÍ

OCHRANA OZNAMOVATELŮ

§ 1

Předmět úpravy

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

§ 2

Některé pojmy

- (1) Jednáním, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, se v tomto zákoně rozumí jednání, které představuje:
- a) naplnění skutkové podstaty trestného činu, s výjimkou přečinů, za něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nižší než 2 roky,
 - b) naplnění skutkové podstaty správního deliktu, za který se podle jiného právního předpisu ukládá pokuta s horní sazbou ve výši nejméně 2 000 000 Kč, nebo
 - c) porušení rozpočtové kázně s odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši nejméně 2 000 000 Kč.
- (2) Oznámením podle tohoto zákona se rozumí písemné a odůvodněné sdělení skutečností nasvědčujících tomu, že v souvislosti s činností zaměstnavatele došlo nebo může dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem (dále jen „závažné skutečnosti“), přičemž lze důvodně předpokládat, že oznamovatel jednal v dobré víře.
- (3) Oznamovatelem se rozumí zaměstnanec:
- a) uvedený v ustanovení § 303 odst. 1 zákoníku práce,
 - b) státního podniku, státem ovládané obchodní společnosti nebo státem zřízené příspěvkové organizace,
 - c) obchodní společnosti nebo příspěvkové organizace, kterou územní samosprávný celek ovládá či zřídil,
 - d) zaměstnavatele, který dodává státu nebo územnímu samosprávnému celku služby v hodnotě nejméně 5 000 000 Kč ročně bez daně z přidané hodnoty, nebo
 - e) zaměstnavatele v odvětví zdravotnictví, potravinářství, stavebnictví nebo dopravy,

kteří oznámí závažné skutečnosti uvedené v odstavci 2 postupem dle tohoto zákona.

- (4) Má se za to, že důvodný předpoklad o dobré víře oznamovatele je naplněn zvláště tehdy, pokud byly oznamovateli informace prokazatelně poskytnuty osobami, které se podílí nebo mají podílet na jednání podle odstavce 1.
- (5) Pro účely tohoto zákona se za prokazatelné považuje též sdělení informací zachycené na audiozáznamu nebo videozáznamu.

§ 3

Postup při vnitřním oznámení

- (1) Zaměstnavatelé uvedení v § 2 odst. 3 jsou povinni určit zaměstnance (dále jen „určená osoba“), kterému oznamovatel sdělí skutečnosti uvedené v § 2 odst. 2, hodlá-li být oznamovatel chráněn podle tohoto zákona.
- (2) Pokud se předmět oznámení týká vedoucího zaměstnance zaměstnavatele, sdělí oznamovatel skutečnosti osobě na nejvyšším stupni řízení (dále jen „nadřízená osoba“). Výjimkou jsou případy, v nichž lze důvodně předpokládat informovanost nadřízené osoby o jednání dle § 2 odst. 1; v těchto případech může oznamovatel postupovat podle § 4 odst. 3.
- (3) Určená osoba nebo nadřízená osoba je povinna do 30 dnů od podání oznámení oznamovatele písemně vyrozumět o tom, zda zaměstnavatel považuje oznámené skutečnosti za závažné.

§ 4

Podmínky ochrany oznamovatele

- (1) Pokud oznamovatel neobdrží do 30 dnů vyrozumění podle § 3 odst. 3 nebo nepovažuje-li zaměstnavatel oznámené skutečnosti za závažné, může se oznamovatel obrátit na správní orgán příslušný k vedení správního řízení v případech uvedených v § 2 odst. 1 písm. b) nebo c). Obrátí-li se oznamovatel na příslušný správní orgán bez předchozího postupu podle § 3, nevztahuje se na něj ochrana podle tohoto zákona.
- (2) Pokud by se neoznámením skutečností uvedených v § 2 odst. 1 písm. a) dopustil zaměstnanec trestného činu, oznámí je policejnímu orgánu nebo státnímu zástupci, a to i bez předchozího oznámení určené osobě nebo nadřízené osobě.
- (3) Pokud po oznámení dojde ze strany zaměstnavatele k jakékoliv formě postihu či nátlaku vůči oznamovateli nebo jsou-li splněny podmínky výjimky uvedené v § 3 odst. 2, může se oznamovatel obrátit na Veřejného ochránce práv.
- (4) V případě hrozícího nebezpečí z prodlení, které může mít za následek poškození zdraví osob, znečištění životního prostředí nebo škodu převyšující částku 5 000 000 Kč, může oznamovatel spolu s oznámením Veřejnému ochránci práv skutečnosti dle § 2 zveřejnit, a to bez předchozího postupu dle § 3.

§ 5

Způsob ochrany oznamovatele

- (1) Jsou-li splněny podmínky ochrany oznamovatele podle § 3 nebo 4, vztahuje se na oznamovatele ochrana před skončením pracovního poměru podle § 54a zákoníku práce nebo před odvoláním z funkce podle § 73b zákoníku práce, a to ode dne, kdy je naplněna některá z podmínek uvedených v odstavci 3 do uplynutí 1 roku od pravomocného skončení správního nebo trestního řízení zahájeného na základě podnětu oznamovatele.
- (2) Jsou-li splněny podmínky ochrany oznamovatele, vůči němuž je v souvislosti se zveřejněním skutečností podle § 4 odst. 4, vedeno řízení o náhradu majetkové či nemajetkové újmy, nelze žalobci takovou náhradu přiznat.
- (3) Má se za to, že podmínky ochrany oznamovatele jsou naplněny, jestliže:
 - a) Veřejný ochránce práv potvrdí tuto skutečnost ve svém stanovisku,
 - b) Veřejný ochránce práv ve lhůtě 30 dnů od oznámení oznamovatelem nevydá stanovisko, v němž konstatuje nesplnění některé z podmínek uvedené v § 2 až 4,
 - c) správní orgán příslušný k projednání správního deliktu nebo ke stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně zahájil na základě podnětu oznamovatele správní řízení, nebo
 - d) orgány činné v trestním řízení zahájily na základě podnětu oznamovatele trestní řízení pro podezření z naplnění skutkové podstaty trestného činu.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o Veřejném ochránci práv

§ 6

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

1. V § 1 se na konci odstavce 1 doplňuje věta: „Ochránce dále působí k ochraně oznamovatele jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem (dále jen „oznamovatel“).“
2. V § 1 se na konci odstavce 2 doplňuje věta: „Působnost ochránce při ochraně oznamovatelů se dále vztahuje na zaměstnavatele uvedené ve zvláštním zákoně.⁶“
3. V § 1 se na konci odstavce 5 doplňuje věta: „Ochránce vydává stanoviska v otázce, zda oznamovatel naplnil podmínky uvedené v § 2 až 4 zvláštního zákona.⁶“
4. V § 11 se doplňuje odstavec 3, který zní: „(3) Žádost oznamovatele o vydání stanoviska podle zvláštního zákona⁶ musí obsahovat:
 - a) popis skutečností, které nasvědčují naplnění podmínek § 2 zvláštního zákona,⁶

- b) specifikaci zaměstnavatele, u něhož oznamovatel působí v pracovním poměru,
- c) dokumenty prokazující, že oznamovatel postupoval podle § 3 zvláštního zákona⁶.“

5. V § 16 se za větu první vkládá věta: „Povinnost součinnosti podle věty první se vztahuje i na zaměstnavatele uvedené v § 2 odst. 3 zvláštního zákona⁶.“

Poznámka pod čarou č. 6) zní:

„6) Zákon ze dne ... o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem, a o změně dalších zákonů.“

ČÁST TŘETÍ

Změna zákoníku práce

§ 7

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 585/2006 Sb., zákona č. 181/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 362/2007 Sb., nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 116/2008 Sb., zákona č. 121/2008 Sb., zákona č. 126/2008 Sb., zákona č. 294/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 306/2008 Sb., zákona č. 382/2008 Sb., zákona č. 286/2009 Sb., zákona č. 320/2009 Sb., zákona č. 326/2009 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 427/2010 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., zákona č. 180/2011 Sb., zákona č. 185/2011 Sb., zákona č. 341/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 365/2011 Sb., zákona č. 367/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 466/2011 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 385/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb. a zákona č. 155/2013 Sb., se mění takto:

1. Za § 54 se vkládá nový § 54a, který zní:

„§ 54a

- (1) Skončit pracovní poměr nelze po dobu stanovenou v odstavci 2 postupem podle § 52 písm. c) se zaměstnancem, který naplnil podmínky podle § 3 nebo § 4 zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem a o změně dalších zákonů, ledaže soud na návrh zaměstnavatele stanoví jinak.
- (2) Doba podle odstavce 1 počíná běžet ode dne, kdy je naplněna některá z podmínek uvedených v § 5 odst. 3 zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem a o změně dalších zákonů, do uplynutí 1 roku od pravomocného skončení správního nebo trestního řízení zahájeného na základě podnětu oznamovatele.
- (3) Pokud zaměstnanec splňující podmínky podle odstavce 1 dostal výpověď podle § 52 písm. c) v období ode dne podání oznámení podle § 2 odst. 2 zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem a o změně dalších zákonů, do dne, kdy počíná běžet lhůta podle odstavce 2, je tento právní úkon neplatný.

(4) Zaměstnavatel se může obrátit na soud s návrhem na určení, zda existuje právo na ochranu zaměstnance podle odstavce 1. Podmínka naléhavého právního zájmu ve smyslu ustanovení § 80 písm. c) občanského soudního řádu se v tomto případě považuje za splněnou.“

2. Za § 73a se vkládá nový § 73b, který zní:

„§ 73b

- (1) Vztahuje-li se zákaz skončení pracovního poměru podle § 54a odst. 1 na vedoucího zaměstnance jmenovaného podle § 33 odst. 4, nemůže jej osoba příslušná ke jmenování odvolat po dobu stanovenou v § 54a odst. 2 z funkce, ledaže oznamovatel poruší povinnosti podle § 302 anebo § 303.
- (2) Pokud byl vedoucí zaměstnanec splňující podmínky § 54a odst. 1 odvolán z funkce v období ode dne podání oznámení podle § 2 odst. 2 zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem a o změně dalších zákonů, do dne, kdy počíná běžet lhůta podle § 54a odst. 2, je tento právní úkon neplatný.
- (3) O porušení povinnosti podle §302 anebo § 303 rozhoduje na návrh zaměstnavatele soud. Podmínka naléhavého právního zájmu ve smyslu ustanovení § 80 písm. c) občanského soudního řádu se v tomto případě považuje za splněnou.“

ČÁST ČTVRTÁ
Účinnost

§ 8

Tento zákon nabývá účinnosti třicátým dnem ode dne jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

OBECNÁ ČÁST

A. Název

Návrh zákona o některých opatřeních ke zvýšení míry ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem a o změně dalších zákonů.

B. Zahraniční právní úprava

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

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

Úmluva OSN o boji proti korupci se věnuje problematice whistleblowingu v člancích 32 a 33. Např. článek 33 mj. stanoví, že každý smluvní stát je povinen zvážit, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoliv osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoliv skutečnosti týkající se trestných činů stanovených touto úmluvou.

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

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

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

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

- **právní úprava má motivovat** úřady a soukromé společnosti k implementaci takových vnitřních postupů, které zajistí, že poskytnutá informace ze strany whistleblowera bude řádně vyslyšena a prověřena a že nedojde k nepřipustným odvetám vůči whistleblowerovi, který poskytl informaci v dobré víře.

C. Zhodnocení platného právního stavu

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

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

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

D. Varianty řešení

- Jednání podléhající chráněnému oznámení: vládní návrh zákona vychází z předpokladu ochrany oznamovatelů pouze v případech, kdy předmětem oznámení jsou skutečnosti nasvědčující páchání vybrané trestné činnosti (zejména korupce). Takový přístup se jeví jako nedostatečný. Doporučuje se proto zahrnout do ochrany oznamovatele všech trestných činů s výjimkou přečinů, za něž trestní zákon stanoví horní hranici trestní sazby nižší než 2 roky. Dále se navrhuje zahrnout do „chráněného režimu“ rovněž oznámení týkající se porušení

rozpočtové kázně nebo oznámení podezření ze spáchání závažnějších správních deliktů.

- Osoba oznamovatele, okruh zaměstnavatelů: Podobně jako v předchozím bodě i zde existuje možnost užšího a širšího přístupu. Užší přístup se týká zpravidla veřejného sektoru, širší přístup potom též zaměstnanců v soukromém sektoru, a to zejména v oblastech, kde může být nějak dotčen veřejný zájem (zdravotnictví, doprava, životní prostředí, armádní zakázky- viz přístup v USA). Chráněnou osobou potom může být nejen zaměstnanec, který oznámí nekalé jednání, ale rovněž zaměstnanec podávající vysvětlení v téže věci orgánům činným v trestním řízení nebo osoba, která v této věci vystupuje jako svědek.
- Přiznání statutu whistleblowera - statut whistleblowera je možné získat v zásadě na základě dvou možných přístupů. První přístup je vázaný na procesní úkon, který následuje v souvislosti s oznámením (např. od okamžiku sdělení obvinění orgány činnými v trestním řízení) Druhý přístup spočívá v tom, že statut je získán od nezávislé osoby, soudu nebo neziskové organizaci zabývající se danou oblastí. Návrh zákona vychází z kombinace obou přístupů. Vzhledem k tomu, že soudní řízení může být zdlouhavé, navrhuje se, aby stanovisko nejprve vydal ombudsman.
- Ochrana ex ante a ex post – Ex ante ochranou se rozumí ochrana v době od oznámení nekalého jednání do okamžiku přijetí případných odvetných opatření ze strany zaměstnavatele. V současné době představuje takovou ochranu členství ve vedení odborových organizací, z výše uvedených důvodů se však tento způsob ochrany nejeví jako systémový. Ex post ochranou se rozumí zajištění nápravných opatření poté, co byl oznamovatel např. propuštěn nebo jinak diskriminován. Tento způsob ochrany nemotivuje zaměstnance k ohlášení korupčního jednání. Proto se navrhuje posílení ochrany ex ante, a to za součinnosti ombudsmana.
- Doba ochrany – standardně je v případě členství ve výboru odborové organizace uplatňována ochranná lhůta 1 rok od ukončení členství, v rámci něhož může docházet ke konfliktům se zaměstnavatelem z titulu např. kolektivního vyjednávání. Z tohoto důvodu se navrhuje uplatnit tuto lhůtu i od okamžiku ukončení správního nebo trestního řízení vedeného na základě podnětu oznamovatele. Počátek běhu ochranné lhůty se přitom navrhuje navázat na některou z podmínek uvedenou v § 5 odst. 3.
- Motivace oznamovatele - v některých zemích má oznamovatel aktivní legitimaci jednat za stát při vymáhání škody (např. u předražených veřejných zakázek) nebo alespoň participuje na výši pokuty udělené příslušnými úřady za porušení právních povinností, na něž oznamovatel upozornil. V našem právním řádu lze pro dosažení úspor (zvláště u služeb) využít institut cílových odměn (§ 134a zákoníku práce) a proto se speciální úprava nenavrhuje.

E. Dotčené subjekty

Zaměstnanec:

- zaměstnavatele uvedeného v ustanovení § 303 odst. 1 zákoníku práce,
- státního podniku, státem ovládané obchodní společnosti nebo státem zřízené příspěvkové organizace,
- obchodní společnosti nebo příspěvkové organizace, kterou územní samosprávný celek ovládá nebo zřídil,
- zaměstnavatele, který dodává státu nebo územnímu samosprávnému celku služby v hodnotě minimálně 5 000 000 Kč ročně, nebo
- zaměstnavatele v sektoru stavebnictví, dopravy, potravinářství nebo zdravotnictví.

F. Identifikace přínosů

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

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

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

G. Identifikace nákladů

Implementace navrhovaného zákona bude představovat nároky na činnost veřejného ochránce práv a příslušné soudy, pokud se na ně zaměstnavatelé budou obracet s určovacími žalobami ve věci „odnětí statutu whistleblowera“. Na základě monitoringu (anonymního) oznamování nekalých praktik neziskovým organizacím i na základě počtu podnětů, které za dobu cca 10-ti měsíců obdržel předkladatel zákona, lze předpokládat, že počet oznámení se bude pohybovat v řádu desítek ročně.

Na základě výše uvedeného se nepředpokládá významné zvýšení nákladů na činnost veřejného ochránce práv nebo příslušných soudů.

H. Důvody přijetí samostatného zákona

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

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

Důsledný přenos důkazního břemene na zaměstnavatele by měl spočívat v tom, že se zaměstnavatel případně bude u soudu domáhat určení (před případným rozvázáním pracovního poměru), že oznamovatel nenaplnil charakteristiky pro přiznání statutu

whistleblowera. To nicméně vyžaduje „předběžný“ procesní úkon (návrh předpokládá ingerenci veřejného ochránce práv) podobného typu jako jsou závazná stanoviska v případě správního práva.

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

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

I. Hlavní principy navrhované právní úpravy

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

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

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

Upřednostňuje se, aby oznámení bylo v první řadě sdělováno osobě určené zaměstnavatelem, aby tento měl možnost na základě upozornění přijmout adekvátní kroky ke zjednání nápravy resp. k realizaci úspor.

J. Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR

Navrhovaná právní úprava vyhovuje ústavnímu pořádku České republiky.

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

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1: vymezuje předmět právní úpravy

K § 2: definuje předmět oznámení a další pojmy způsobem obvyklým v zahraničních právních úpravách. Předmětem oznámení mohou být nejen skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu, ale i závažné správní delikty nebo porušení pravidel rozpočtové kázně. Výjimkou jsou pouze přečiny, za něž trestní zákon stanoví horní hranici trestní sazby nižší než 2 roky, a to z důvodu předcházení eskalaci oznámení týkajících se méně závažných přečinů. Subjektem ochrany je zaměstnanec, neboť ochrana spočívá především v tom, aby na základě oznámení nekalého jednání nedošlo k rozvázání pracovního poměru. Podobně jako v USA nebo Velké Británii se ochrana vztahuje nejen na zaměstnance veřejného sektoru, ale i soukromého sektoru, pokud může být jednáním těchto soukromých subjektů dotčen zásadním způsobem veřejný zájem.

K § 3 : upravuje postup, který oznamovatel nekalého jednání musí dodržet, aby se na něj vztahovala zákonem stanovená ochrana. Preferuje se tzv. vnitřní oznámení, a to osobě určené zaměstnavatelem nebo nadřízené osobě. Uvedené osoby mají za povinnost oznamovatele do 30-ti dnů písemně vyrozumět, zda oznámené skutečnosti považují za závažné tj, zda z těchto skutečností lze dovozovat, že došlo nebo mohlo dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem.

K § 4: Pouze v zákonem vymezených případech lze přistoupit k oznámení správnímu orgánu nebo orgánům činným v trestním řízení. Oznámení veřejnému ochránci práv nebo médiím se připouští jen v případech hodných zvláštního zřetele. Za takový případ se považuje např. situace, kdy hrozí vznik škody velkého rozsah ve smyslu trestního zákoníku, tj. částka přesahující hodnotu 5 000 000 korun.

K § 5: Stanovuje způsob, jakým oznamovatel získá statut whistleblowera. Vychází se z analogie správního řádu, který užívá institut závazného stanoviska. Ochranná doba začíná běžet např. od okamžiku, kdy ombudsman vydá stanovisko, že oznamovatel naplnil podmínky ochrany nebo příslušný správní orgán či policejní orgán zahájil na základě podnětu oznamovatele správní nebo trestní řízení, přičemž konec ochranné lhůty nastává 1 rok po pravomocném ukončení takového řízení.

K § 6: rozšiřuje kompetence veřejného ochránce práv, a to ve smyslu zmocnění k vydání stanoviska v otázce, zda oznamovatel splňuje podmínky dané zákonem.

K § 7: rozšiřuje zákaz výpovědi na případy, kdy zaměstnanec získá status whistleblowera. Ochranná doba začíná běžet např. od okamžiku, kdy ombudsman vydá stanovisko, že oznamovatel naplnil podmínky ochrany nebo příslušný správní orgán či policejní orgán zahájil na základě podnětu oznamovatele správní nebo trestní řízení, přičemž konec ochranné lhůty nastává 1 rok po pravomocném ukončení takového řízení. Zaměstnavatel nicméně má právo žádat i soud o určení, zda podmínky zákona byly naplněny.

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

Příloha s vyznačením změn v platném znění zákonů

Změny jsou zapracovány do platného znění zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv ve znění pozdějších předpisů a do zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů dle následujícího schématu:

Nový text

ČÁST DRUHÁ

zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv ve znění pozdějších předpisů

OBECNÁ USTANOVENÍ

§ 1

(1) Veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Ochránce dále působí k ochraně oznamovatele jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem (dále jen „oznamovatel“).

(2) Působnost ochránce podle odstavce 1 se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny (dále jen "úřad"). Působnost ochránce při ochraně oznamovatelů se dále vztahuje na zaměstnavatele uvedené ve zvláštním zákoně.⁶

(3) Ochránce provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.

(4) Působnost ochránce podle odstavce 3 se vztahuje na:

a) zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení anebo zabezpečovací detence,

b) další místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí, zejména policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců a azylová zařízení,

c) místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči, zejména zařízení sociálních služeb a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí (dále jen "zařízení").

(5) Ochránce vykonává působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.¹⁾ Ochránce vydává stanoviska v otázce, zda oznamovatel naplnil podmínky uvedené v § 2 až 4 zvláštního zákona⁶.

(6) Ochránce provádí sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody (dále jen „sledování vyhoštění“).

(7) Působnost ochránce se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.

(8) Ochránce je oprávněn podat návrh na zahájení řízení podle zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců^{1a)} a zúčastnit se tohoto řízení.

(9) Ochránce není oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů a zařízení jinak, než jak stanoví tento zákon.

ČINNOST OCHRÁNCE

§ 11

(1) Podnět musí obsahovat:

- a) vylíčení podstatných okolností věci (§ 10 odst. 1), včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem,
- b) označení úřadu, popřípadě jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, jíž se podnět týká,
- c) doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě,
- d) jméno, příjmení a bydliště, u právnické osoby název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat, toho, kdo podnět podává (dále jen "stěžovatel").

(2) Pokud se podnět týká rozhodnutí, stěžovatel přiloží jeho stejnopis.

(3) Žádost oznamovatele o vydání stanoviska podle zvláštního zákona⁶ musí obsahovat:

- d) popis skutečností, které nasvědčují naplnění podmínek § 2 zvláštního zákona⁶
- e) specifikaci zaměstnavatele, u něhož oznamovatel působí v pracovním poměru
- f) dokumenty prokazující, že oznamovatel postupoval podle § 3 zvláštního zákona⁶.

§ 16

Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá. Povinnost součinnosti podle věty první se vztahuje i na zaměstnavatele uvedené v § 2 odst. 3 zvláštního zákona⁶.

Poznámky pod čarou zní:

1) *Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).*

1a) *Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů.*

2) *Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.*

4) *§ 13b zákona č. 133/2000 Sb., ve znění zákona č. 53/2004 Sb.*

5) *Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.*

6) Zákon ze dne... o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem a o změně dalších zákonů.

ČÁST TŘETÍ

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

§ 54

Zákaz výpovědi podle § 53 se nevztahuje na výpověď danou zaměstnanci

- a) pro organizační změny uvedené v § 52 písm. a) a b); to neplatí v případě organizačních změn uvedených v § 52 písm. b), jestliže se zaměstnavatel přemísťuje v mezích místa (míst) výkonu práce, ve kterých má být práce podle pracovní smlouvy vykonávána,
- b) pro organizační změny uvedené v § 52 písm. b); to neplatí v případě těhotné zaměstnankyně, zaměstnankyně, která čerpá mateřskou dovolenou, nebo zaměstnance v době, kdy čerpá rodičovskou dovolenou do doby, po kterou je žena oprávněna čerpat mateřskou dovolenou,
- c) z důvodu, pro který může zaměstnavatel okamžitě zrušit pracovní poměr, pokud nejde o zaměstnankyni na mateřské dovolené nebo o zaměstnance v době čerpání rodičovské dovolené do doby, po kterou je žena oprávněna čerpat mateřskou dovolenou; byla-li dána zaměstnankyni nebo zaměstnanci z tohoto důvodu výpověď před nástupem mateřské dovolené (rodičovské dovolené) tak, že by výpovědní doba uplynula v době této mateřské dovolené (rodičovské dovolené), skončí výpovědní doba současně s mateřskou dovolenou (rodičovskou dovolenou),
- d) pro jiné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci [§ 52 písm. g)] nebo porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvláště hrubým způsobem [§ 52 písm. h)]; to neplatí, jde-li o těhotnou zaměstnankyni, zaměstnankyni čerpající mateřskou dovolenou, nebo o zaměstnance anebo zaměstnankyni, kteří čerpají rodičovskou dovolenou.

§54a

- (1) Skončit pracovní poměr nelze po dobu stanovenou v odstavci 2 postupem podle § 52 písm. c) se zaměstnancem, který naplnil podmínky podle § 3 nebo § 4 zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem a o změně dalších zákonů, ledaže soud na návrh zaměstnavatele stanoví jinak.
- (2) Doba podle odstavce 1 počíná běžet ode dne, kdy je naplněna některá z podmínek uvedených v § 5 odst. 3 zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem a o změně dalších zákonů, do uplynutí 1 roku od pravomocného skončení správního nebo trestního řízení zahájeného na základě podnětu oznamovatele.
- (3) Pokud zaměstnanec splňující podmínky podle odstavce 1 dostal výpověď podle § 52 písm. c) v období ode dne podání oznámení podle § 2 odst. 2 zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu

s veřejným zájmem a o změně dalších zákonů, do dne, kdy počíná běžet lhůta podle odstavce 2, je tento právní úkon neplatný.

- (4) Zaměstnavatel se může obrátit na soud s návrhem na určení, zda existuje právo na ochranu zaměstnance podle odst. 1. Podmínka naléhavého právního zájmu ve smyslu ustanovení § 80 písm. c) občanského soudního řádu se v tomto případě považuje za splněnou.

§ 73a

- (1) Odvolání nebo vzdání se pracovního místa vedoucího zaměstnance musí být provedeno písemně. Výkon práce na pracovním místě vedoucího zaměstnance končí dnem následujícím po doručení odvolání nebo vzdání se tohoto místa, nebyl-li v odvolání nebo vzdání se pracovního místa uveden den pozdější.
- (2) Odvoláním nebo vzdáním se pracovního místa vedoucího zaměstnance pracovní poměr nekončí; zaměstnavatel je povinen tomuto zaměstnanci navrhnout změnu jeho dalšího pracovního zařazení u zaměstnavatele na jinou práci odpovídající jeho zdravotnímu stavu a kvalifikaci. Jestliže zaměstnavatel nemá pro zaměstnance takovou práci, nebo ji zaměstnanec odmítne, jde o překážku v práci na straně zaměstnavatele a současně platí, že je dán výpovědní důvod podle § 52 písm. c); odstoupné poskytované zaměstnanci při organizačních změnách náleží jen v případě rozvázání pracovního poměru po odvolání z místa vedoucího zaměstnance v souvislosti se zrušením tohoto místa v důsledku organizační změny.
- (3) Byl-li pracovní poměr vedoucího zaměstnance jmenováním založen nebo změněn na dobu určitou, neskončí-li jeho pracovní poměr dříve, skončí uplynutím doby (§ 48 odst. 2).

„§73b

- (1) Vztahuje-li se zákaz skončení pracovního poměru podle § 54a odst. 1 na vedoucího zaměstnance jmenovaného podle § 33 odst. 4, nemůže jej osoba příslušná ke jmenování odvolat po dobu stanovenou v § 54a odst. 2 z funkce, ledaže oznamovatel poruší povinnosti podle § 302 a/nebo § 303.
- (2) Pokud byl vedoucí zaměstnanec splňující podmínky § 54a odst. 1 odvolán z funkce v období ode dne podání oznámení podle § 2 odst. 2 zákona o některých opatřeních k posílení ochrany oznamovatelů jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem a o změně dalších zákonů, do dne, kdy počíná běžet lhůta podle § 54a odst. 2, je tento právní úkon neplatný.
- (3) O porušení povinnosti podle §302 a/nebo § 303 rozhoduje na návrh zaměstnavatele soud. Podmínka naléhavého právního zájmu ve smyslu ustanovení § 80 písm. c) občanského soudního řádu se v tomto případě považuje za splněnou.“