

# Úřad vlády České republiky

Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti  
a legislativu a předseda Rady vlády pro koordinaci  
boje s korupcí



## **Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů**

Předkladatel: ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a předseda Rady vlády pro  
koordinaci boje s korupcí

Praha, červen 2016

## Obsah

PŘEHLED DOPADŮ PRO MATERIÁLY NELEGISLATIVNÍ POVAHY .....	4
1 Důvod předložení a cíle .....	8
1.1 Název .....	8
1.2 Definice problému .....	8
1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti se zaměřením na možná odvetná opatření v pracovněprávních a služebních vztazích .....	9
1.3.1 Zákoník práce .....	9
1.3.2 Zákon o státní službě .....	11
1.3.3 Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákon o vojácích z povolání ....	13
1.4. Identifikace dotčených subjektů .....	14
1.5 Popis cílového stavu .....	14
1.6 Zhodnocení rizika .....	14
2 Návrh variant řešení .....	15
3 Vyhodnocení variant .....	18
3.1 Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními v zaměstnání .....	20
3.2 Začlenění do právního řádu .....	22
4. Návrh řešení .....	26
5. Konzultace a zdroje dat .....	26
6. Kontakt na zpracovatele .....	26
Příloha č. 1 - Analýza jednotlivých parametrů regulace ochrany oznamovatelů .....	27
Úvod .....	27
1 Osobní působnost ochrany oznamovatelů .....	27
1.1 Veřejný sektor .....	27
1.1.1 Zaměstnanci státu dle ZSS .....	28
1.1.2 Příslušníci bezpečnostních sborů a ozbrojených sil .....	28
1.1.3 Úředníci územních samosprávných celků .....	28
1.1.4 Ostatní zaměstnanci veřejné správy podle ZP .....	29
1.1.5 Zaměstnanci příspěvkových organizací a jiných právnických osob zřízených nebo založených veřejnoprávními korporacemi .....	29
1.1.6 Pracovníci justice .....	29
1.2 Soukromý sektor .....	29
1.2.1 Zaměstnanci .....	30
1.3 Osoby mimo pracovní poměr .....	30
1.3.1 Bývalí zaměstnanci .....	30
1.3.2 Pracovníci na základě dohod či jiných smluv, spočívajících ve výkonu práce pro smluvní stranu	30
1.3.3 Stážisté .....	31
1.3.4 Uchazeči o zaměstnání .....	31
1.3.5 Osoby blízké oznamovatelům .....	31
2 Typy oznamovaného jednání .....	32
2.1 Trestné činy .....	32
2.1.1 Korupční trestné činy a některé trestné činy s korupcí úzce související .....	32
2.1.2 Trestné činy s určenou spodní hranicí postihu .....	32
2.1.3 Trestné činy obecně .....	33
2.2 Přestupky a jiné správní delikty .....	33
2.2.1 Přestupky a jiné správní delikty s určenou spodní hranicí postihu .....	33
2.2.2 Přestupky a jiné správní delikty obecně .....	33
2.3 Protiprávní jednání .....	33
3 Oznámení, jeho náležitosti a oznamovací mechanismy .....	35

3.1 Podmínky chráněného oznámení z hlediska jeho vnitřní kvality .....	35
3.1.1 Opodstatněnost oznámení.....	35
3.1.2 Subjektivní motivace oznamovatele .....	36
3.1.3 Rozsah vyloučení oznámení, jimiž dochází k protiprávnímu jednání .....	37
3.2 Podmínky chráněného oznámení z hlediska požadavků na identifikaci oznamovatele .....	38
3.2.1 Nutná identifikace oznamovatele .....	38
3.2.2 Možnost anonymního oznámení.....	39
3.3 Podmínky chráněného oznámení z hlediska volby oznamovacího mechanismu .....	39
3.3.1 Omezení (explicitně stanovené) ochrany na interní oznámení .....	39
3.3.2 Omezení (explicitně stanovené) ochrany na interní oznámení, externí oznámení speciálnímu orgánu a oznámení orgánům veřejné moci příslušným vést řízení ohledně předmětu oznámení .....	40
3.3.3 Ochrana poskytovaná bez omezení ohledně použitého oznamovacího mechanismu .....	40
3.3.4 Omezení ochrany na zachování stanovené poslušnosti využití jednotlivých forem oznámení ...	40
3.4 Oznamovací mechanismy .....	41
3.4.1 Povinné zavedení interního oznamovacího mechanismu .....	41
3.4.2 Určení zvláštního orgánu příslušného k přijímání externích oznámení.....	41
způsobitou .....	41
3.5 Požadavky na interní oznamovací mechanismus .....	42
3.5.1 Informovanost zaměstnanců .....	42
3.5.2 Prošetřovatel .....	42
4 Ochrana před odvetnými opatřeními .....	44
4.1 Ochrana oznamovatele před odvetnými opatřeními v rámci zaměstnání .....	44
4.1.1 Obecný zákaz postihů a znevýhodňování oznamovatele v zaměstnání .....	44
4.1.2 Zvláštní právní režim pro určitá personální opatření zaměstnavatele vůči oznamovateli .....	46
4.1.3 Absolutní zákaz určitých personálních opatření zaměstnavatele vůči oznamovateli .....	50
5 Ochrana osoby, jež se měla oznámeného jednání dopustit .....	52
6 Finanční kompenzace oznamovateli .....	53
6.1 Bez finanční kompenzace .....	53
6.2 Finanční kompenzace .....	53
Příloha č. 2 – Mezinárodní závazky ČR v oblasti ochrany oznamovatelů a srovnání právní úpravy vybraných států.....	54
1 Závazky ČR vůči mezinárodním organizacím a jejich doporučení .....	54
2 Mezinárodní srovnání.....	56
2.1 Mimoevropské státy .....	56
2.2 Evropské státy mimo EU .....	56
2.3 Státy EU.....	56
3 Zkušenosti vybraných států.....	57
3.1 Slovensko .....	57
3.2 Rumunsko.....	58
3.3 Slovinsko .....	58
Seznam zkratk .....	60

# PŘEHLED DOPADŮ PRO MATERIÁLY NELEGISLATIVNÍ POVAHY

(předkládané podle odst. 2.2 Obecných zásad RIA – část Úvod)

## 1. Základní identifikační údaje

Název návrhu právního předpisu			
<i>Legislativní řešení ochrany oznamovatelů</i>			
Předkladatel	Spolupřed- kladatel	Stanovený termín předložení návrhu vládě	
<i>MLR</i>		<i>09.2016</i>	

Transpozice práva EU: Číselné označení právních předpisů EU a jejich název v českém znění <sup>1</sup>	Termín stanovený pro implementaci

## 2. Definice problému

V ČR stále přetrvává spíše negativní postoj k osobám, které ve veřejném zájmu a za stanovených podmínek učinily hodnověrné oznámení o podezření ze spáchání protiprávní činnosti, o němž se dozví zejména v rámci výkonu svého zaměstnání. Tyto osoby čelí nejen rozporuplným reakcím svého okolí, ale často i postihům pracovní právního charakteru ze strany zaměstnavatelů. Taková praxe však udržuje ve společnosti spíše obavy před negativními následky jednání, jež je však z hlediska veřejného zájmu více než žádoucí. Česká republika zatím nemá právní úpravu, která by jasně vyjadřovala prospěšnost jednání, kdy zaměstnanec (popřípadě i další osoby) oznamuje protiprávní praktiky, odehrávající se na pracovišti.

## 3. Cíl navrhovaného materiálu

Zajistit zaměstnancům účinnou ochranu v situacích, kdy se v souvislosti s výkonem svého zaměstnání hodnověrně dozví o jistém protiprávním jednání svého zaměstnavatele, kolegů či jiných subjektů, a to v souvislosti se svěřenými úkoly nebo činnostmi zaměstnavatele, a na takovou skutečnost ve veřejném zájmu upozorní.

<sup>1</sup> V případě, že se jedná o směrnici přijatou legislativním postupem, u které může být postupováno podle čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, tato skutečnost se výslovně uvede.

#### 4. Odůvodnění varianty přípravy legislativního návrhu

ANO  Uvedte varianty, které byly zvažovány.

NE  Uvedte důvody, proč nemohla být alternativní řešení zvažována.

**Účinnou ochranu oznamovatelů lze řešit jedině prostřednictvím zákonné právní úpravy.**

#### 5. Stanovisko předkladatele k zpracování RIA.

ANO  Uvedte varianty, které budou v rámci RIA posuzovány.

NE  Uvedte zdůvodnění, proč nemá být k legislativnímu návrhu RIA zpracována.

**I. zachování stávající právní úpravy.**

**II. novela příslušných zákonů:**

- **Varianta 1 - explicitní zákaz postihů a znevýhodňování oznamovatelů v zaměstnání**
- **Varianta 2 - podřazení ochrany oznamovatelů pod právní režim antidiskriminačního zákona**
- **Varianta 3 – samostatný zákon coby lex specialis k ZP, ZSS, ZPBS a ZVP**
- **Varianta 4 - samostatný zákon (s proklamativním ustanovením a vymezením pojmů) novelizující ZP, ZSS, ZPBS a ZVP**

#### 6. Přijetí prováděcích právních předpisů ANO NE

*Pokud ano, uveďte okruhy problémů a témat, které by měly prováděcí právní předpisy obsahovat.*

#### 7. Dotčené subjekty

**Stát (inspektoráty práce), zaměstnavatelé, zaměstnanci (včetně osob ve služebním poměru), soudy.**

#### 8. Konzultace

**Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu.**

#### 9. Dostupná data

**Mezinárodní a vnitrostátní analýzy, komparativní studie, mezinárodní konference.**

#### 10. Charakteristika specifických dopadů

10.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
<i>Pokud ano, specifikujte.</i>
10.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
<i>Pokud ano, specifikujte.</i>
10.3 Dopady na podnikatelské prostředí <input checked="" type="checkbox"/> ANO <input type="checkbox"/> NE
<i>V minimální míře bude v případě civilního řízení na zaměstnavatele dopadat povinnost sdíleného důkazního břemene.</i>
10.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) <input checked="" type="checkbox"/> ANO <input type="checkbox"/> NE
<i>Marginální na ÚSC coby zaměstnavatele.</i>
10.5 Sociální dopady <input checked="" type="checkbox"/> ANO <input type="checkbox"/> NE
<i>Marginální na zaměstnance.</i>
10.6 Dopady na spotřebitele <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
<i>Pokud ano, specifikujte.</i>
10.7 Dopady na životní prostředí <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
<i>Pokud ano, specifikujte.</i>
10.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů <input checked="" type="checkbox"/> ANO <input type="checkbox"/> NE
<i>Návrh počítá ve Variantě 2 s novelou antidiskriminačního zákona, nicméně se jedná o nenavrhovanou variantou řešení.</i>
10.9 Dopady na výkon státní statistické služby <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
<i>Pokud ano, specifikujte.</i>
10.10 Zhodnocení korupčních rizik <input checked="" type="checkbox"/> ANO <input type="checkbox"/> NE
<i>Zavedení zvýšené ochrany oznamovatelů bude mít pozitivní dopad na snížení korupčních rizik.</i>
10.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu <input type="checkbox"/> ANO <input checked="" type="checkbox"/> NE
<i>Pokud ano, specifikujte.</i>

## 11. Kontakty na zpracovatele

- *Mgr. Bc. Dalibor Fadrný, Úřad vlády ČR, Odbor hodnocení dopadů regulace, tel.: 224 002 158, e-mail: fadrny.dalibor@vlada.cz*

## 1 Důvod předložení a cíle

Současná vláda se ve svých programových dokumentech, tj. Programovém prohlášení vlády České republiky a Koaliční smlouvě mezi ČSSD, hnutím ANO a KDU-ČSL na volební období 2013-2017, zavázala k „přijetí legislativního řešení ochrany oznamovatelů korupce (whistleblowerů)“ (kapitola 9.7 Rekonstrukce státu a opatření proti korupci). Tento závazek je dále rozvíjen v koncepčních protikorupčních dokumentech vlády, tj. Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a jednoletých akčních plánech boje s korupcí. Legislativní řešení ochrany oznamovatelů je v protikorupčních dokumentech vlády zakotveno jako základní opatření v prioritní oblasti Rozvoje občanské společnosti.

V Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015 a vedle toho v Plánu nelegislativních úkolů vlády na 2. pololetí roku 2015 je ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (dále jen „MLP“) zavázán k předložení nelegislativního materiálu „Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů“ s termínem pro předložení vládě do konce roku 2015. Z důvodu složitosti problematiky a kapacitního vytížení věcně příslušného útvaru byl předseda vlády požádán MLP o posunutí termínu předložení uvedeného úkolu do dubna 2016. V návaznosti na předložení tohoto materiálu a rozhodnutí vlády bude v souladu se závazkem zakotveným v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2016 a Plánu legislativních prací vlády na rok 2016 vládě do konce září 2016 předložen návrh zákona o ochraně oznamovatelů.

### 1.1 Název

Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů.

### 1.2 Definice problému

V ČR stále přetrvává spíše negativní postoj k osobám, které ve veřejném zájmu a za stanovených podmínek učinily hodnověrné oznámení o podezření ze spáchání protiprávní činnosti (nemusí jít nutně o jednání trestně postižitelné), o němž se dozví zejména v rámci výkonu svého zaměstnání. Za oznamovatele se považuje osoba, jež se v souvislosti s výkonem svého zaměstnání hodnověrně dozví o jistém protiprávním jednání svého zaměstnavatele, kolegů či jiných subjektů, a to v souvislosti se svěřenými úkoly nebo činnostmi zaměstnavatele, a na takovou skutečnost ve veřejném zájmu upozorní. Tyto osoby čelí nejen rozporuplným reakcím svého okolí, ale často i postihům pracovní právního charakteru ze strany zaměstnavatelů. Taková praxe však udržuje ve společnosti spíše obavy před negativními následky jednání, jež je však z hlediska veřejného zájmu více než žádoucí. Zranitelnou pozici oznamovatelů by proto bylo vhodné pomoci alespoň dílčími legislativními změnami zlepšit a nepřímým tak i deklarovat společenskou poptávku po jedincích, kteří se odhodlají upozornit na protiprávní jednání se snahou přispět k potírání protiprávních a korupčních praktik v zájmu kultivace veřejného prostoru.

Včasné odhalení trestné či jiné nekalé činnosti na základě učiněného oznámení je jedním z nezbytných prvků boje proti korupci, který sebou může přinášet nemalé úspory veřejných prostředků, odvrácení obecného ohrožení a další pozitivní dopady. Na druhou stranu však potencionální zvýšení ochrany oznamovatelů povede k jejich zvýhodnění oproti ostatním skupinám občanů, u kterých může zejména v pracovních vztazích docházet k diskriminaci, např. národnostní, náboženské, sexuální a jiné menšiny.



Cílem tohoto materiálu je navrhnout takové varianty a řešení budoucí právní regulace ochrany oznamovatelů, která budou znamenat co nejmenší zásah do systematiky českého právního řádu a zároveň zajistí zvýšenou ochranu v pracovněprávních vztazích osobám, které ve veřejném zájmu a za stanovených podmínek učinily hodnověrné oznámení o podezření ze spáchání trestné či jakkoliv jinak definované nekalé, tj. protiprávní činnosti.

### **1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti se zaměřením na možná odvetná opatření v pracovněprávních a služebních vztazích**

V platném českém právním řádu není zakotvena specifická úprava ochrany oznamovatelů, s výjimkou ochrany oznamovatelů z řad státních zaměstnanců podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále jen „NV č. 145/2015“). Oznamovatelé jsou před protiprávními odvetnými opatřeními ze strany osob, vůči nimž směřovalo oznámení, popř. dalších osob, jimž vznikla v důsledku daného oznámení újma, chráněni obecnými instituty právních předpisů, např. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TZ“; naplňuje-li příslušné odvetné jednání znaky trestného činu), zákona o přestupcích a dalších předpisů správního práva (naplňuje-li znaky správního deliktu) či zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“; náhrada škody, náhrada nemajetkové újmy, ochrana osobnosti aj.). Žádná zákonná odvetná opatření za oznámení protiprávního jednání učiněné v dobré víře pak obecně (s výjimkou případů porušení specifických povinností) právní řád neumožňuje.

Před odvetnými opatřeními v rámci pracovního či služebního poměru je pak oznamovatel chráněn zejména obsahem předpisů upravujících příslušný právní vztah: zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZP“), zákon č. 234/2014, o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSS“), zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPBS“) a zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVP“). Všechny tyto předpisy obsahují v relevantní oblasti kogentní právní úpravu, jež výrazně omezuje libovůli zaměstnavatele a chrání zaměstnance; v případě státních zaměstnanců pak § 1 NV č. 145/2015 obsahuje explicitní zakotvení zásady, že nesmějí být v souvislosti s oznámením podezření ze spáchání protiprávního jednání postiženi, znevýhodněni nebo vystaveni nátlaku.

#### **1.3.1 Zákoník práce**

Pracovní poměr je soukromoprávním vztahem, nicméně autonomie vůle stran v jeho rámci je z důvodu veřejného zájmu na ochraně slabší strany, popř. sociálním smíru výrazně omezena. Jednou ze základních zásad pracovněprávních vztahů je zvláštní zákonná ochrana postavení zaměstnance, která se projevuje značným počtem kogentních či relativně kogentních ustanovení. Jednostranná personální opatření činěná zaměstnavatelem vůči zaměstnanci (s výjimkou jmenovaných) jsou vázána na taxativně vymezené důvody; současně je zaměstnavateli uložena obecná povinnost zajistit rovné zacházení se všemi zaměstnanci. Tyto skutečnosti možnost (zákonných) odvetných opatření proti oznamovateli (se shora uvedenou výjimkou) obecně prakticky znemožňují.

## Možná odvetná opatření:

### 1) Rozvázání pracovního poměru

Jednostranné skončení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele (s výjimkou zrušení pracovního poměru ve zkušební době, které má okrajový význam), tj. skončení formou výpovědi nebo okamžitého zrušení pracovního poměru, je možné pouze ze zákonem taxativně stanovených důvodů, pod něž oznámení o protiprávním jednání obecně podřadit nelze. Sporným případem může být aplikace důvodů skončení pracovního poměru spočívajících v porušení povinnosti vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci zaměstnancem v případech, kdy oznamovatel svým oznámením porušil povinnost mlčenlivosti (např. podle § 276 odst. 3 nebo § 303 odst. 2 písm. b) ZP), popř. jednal v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele (§ 301 písm. d) ZP). Tyto důvody logicky nelze aplikovat na situace, kdy oznamovatel oznámením plnil oznamovací povinnost ve smyslu § 368 TZ (popř. i povinnost překazít trestný čin ve smyslu § 367 TZ). Na oznámení méně společensky škodlivých trestných činů či jiných protiprávních jednání lze vztáhnout nálezy Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 298/12, podle něž je třeba v těchto případech vyvažovat veřejný zájem (v konkrétním řešeném případě na životním prostředí a zdraví) oproti zájmu na loajalitě vůči zaměstnavateli.

Podle tohoto principu oznámení v míře, v jaké je lze považovat za společensky žádoucí, tj. učiněné v dobré víře, přiměřenými prostředky (tj. prostředky nepůsobícími zaměstnavateli větší škodu, než je s ohledem na veřejný zájem nezbytné, zejména s preferencí interních oznamovacích mechanismů, popř. oznámení kompetentním orgánům před zveřejněním apod.) nemůže představovat legitimní důvod skončení pracovního poměru. Z hlediska možného účelového postihu oznamovatele je dále relevantní výpovědní důvod spočívající v nadbytečnosti zaměstnance v důsledku organizačních změn, kdy je jak rozhodnutí o potřebnosti těchto změn, tak výběr nadbytečného zaměstnance na volném uvážení zaměstnavatele, nicméně i v těchto případech je podle rozhodovací praxe soudů<sup>2</sup> výpověď neplatná, sledoval-li jí zaměstnavatel jiné cíle než příslušné organizační změny.

### 2) Obrana proti neplatnému rozvázání pracovního poměru (§ 69 až 72 ZP)

Neplatně rozvázaný pracovní poměr se zaměstnancem dále trvá, oznámí-li zaměstnanec zaměstnavateli, že trvá na tom, aby ho dál zaměstnával. V takovém případě, neumožní-li zaměstnavatel zaměstnanci vykonávat práci, přísluší zaměstnanci náhrada mzdy (jež může být přiměřeně snížena soudem). Určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru se lze domáhat u soudu (ve dvouměsíční lhůtě od data skončení pracovního poměru). Úprava vzájemných vztahů zaměstnance a zaměstnavatele na dobu do konečného rozhodnutí soudu ohledně neplatnosti rozvázání pracovního poměru může být řešena nařízením předběžného opatření, např. může být zaměstnavateli nařízeno vyplatit zaměstnanci alespoň část pracovní odměny (§ 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „OSŘ“). Existenci zákonného důvodu skončení pracovního poměru musí z povahy věci prokázat zaměstnavatel; případné zavedení speciální úpravy sdílení důkazního břemene ve prospěch zaměstnance (tj. jeho částečné přenesení na zaměstnavatele) zde tudíž reálně nepřichází v úvahu. Neplatné rozvázání pracovního poměru se zaměstnancem je porušením právní povinnosti zaměstnavatele, a zaměstnanec má tudíž v principu právo na náhradu škody, která mu v jeho důsledku vznikla (např. nezískáním jiného vhodného místa kvůli podezření z porušování povinností zaměstnance, nevýhodným řešením finančních problémů při nevyplácení mzdy).

---

<sup>2</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu 21 Cdo 2204/2003.

### **3) Změny obsahu pracovního poměru**

Změny pracovního poměru s výjimkou převedení na jinou práci jsou možné jen na základě dohody se zaměstnancem či s jeho souhlasem. Převedení na jinou práci je vázáno na taxativně stanovené důvody (§ 41 ZP), s oznámením protiprávního jednání nesouvisející.

### **4) Jiné znevýhodňování**

Podle ustanovení § 16 odst. 1 ZP jsou zaměstnavatelé povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání. Nezajištění rovného zacházení se zaměstnanci je současně správním deliktem, za nějž lze uložit pokutu až do 1 000 000 Kč (§ 11 a 24 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „ZIP“). Jakékoli znevýhodnění oznamovatele v daných oblastech je tedy v rozporu se zákonem. V případném soudním řízení musí oznamovatel prokázat odlišné zacházení a bude záležet na volném hodnocení důkazů soudem, zda pro toto zacházení ze strany zaměstnavatele shledá legitimní důvody (samotná skutečnost, že jde o oznamovatele, může být významnou indicií v opačném směru). Nicméně v těchto případech by explicitní obrácení důkazního břemene (analogické sporům ohledně diskriminace ze zákonem stanovených důvodů) reálně přispělo k žádoucí ochraně oznamovatelů.

### **5) Jmenování či volení vedoucích zaměstnanců**

Tito zaměstnanci mohou být ze svého místa (zcela volně) odvoláni (§ 73 ZP). Jejich pracovní poměr tím nekončí a zaměstnavatel je povinen jim nabídnout jinou vhodnou práci (z hlediska zdravotního stavu a kvalifikace). V případě, že zaměstnavatel takové místo nemá nebo je zaměstnanec odmítne, končí pracovní poměr uplynutím výpovědní doby (během níž zaměstnanec nepracuje z důvodu překážky na straně zaměstnavatele), a to bez odstupného (s výjimkou odvolání v souvislosti se zrušením příslušného místa v důsledku organizační změny). Tato úprava neposkytuje oznamovatelům z řad příslušných zaměstnanců dostatečnou ochranu, což je – zejména s ohledem na skutečnost, že jmenováním se zakládá pracovní poměr především u vedoucích zaměstnanců ve veřejné sféře (ÚSC, příspěvkové organizace, státní fondy, Policie ČR), kde je na ochraně oznamovatelů největší společenský zájem - nežádoucí.

## **1.3.2 Zákon o státní službě**

Služební poměr státního zaměstnance není soukromoprávním vztahem s rovným postavením stran, ale vztahem veřejnoprávním, zakládaným, měněným či rušeným jednostranným aktem služebního orgánu. Pro možnost jeho ochrany před šikanováním je podstatné, že tyto akty mají vesměs povahu správního rozhodnutí - vztahují se tedy na ně základní zásady činnosti správních orgánů podle správního řádu a existují k nim standardní opravné prostředky, včetně možnosti přezkumu ve správním soudnictví. Ve věcech kárné odpovědnosti rozhoduje v prvním stupni kárná komise prvního stupně, jako odvolací orgán kárná komise druhého stupně. V ostatních věcech rozhoduje v prvním stupni příslušný služební orgán, o odvoláních pak nadřízený služební orgán.

Účinná realizace odvetných opatření vůči oznamovateli by tudíž vyžadovala shodu několika osob (včetně soudců v rámci přezkumu). Současně je však třeba vzít v úvahu, že v případě některých rozhodnutí (např. těch navazujících na změny systemizace) je reálný soudní přezkum jejich obsahu v praxi obtížně představitelný; v těchto případech se zřejmě soudní přezkum omezí pouze

na posouzení případného porušení zásady rovného zacházení, popř. explicitního zákazu odvetných opatření vůči oznamovateli ve smyslu § 1 NV č. 145/2015 Sb. V rámci soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí služebního orgánu (např. o skončení nebo změně služebního poměru) lze v případě hrozící vážné újmy zatímně upravit poměry účastníků předběžným opatřením (§ 38 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů).

Pokud jde o odčinění újmy způsobené nezákonným rozhodnutím služebního orgánu ve věcech služebního poměru, povinnost náhrady podle soukromého práva se s ohledem na veřejnoprávní povahu tohoto poměru (navzdory obecnému podřazení odpovědnosti služebního orgánu za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci pod režim zákoníku práce v § 124 ZP) zřejmě nemůže uplatnit; v úvahu tak připadá pouze odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOSŠ“), ačkoli ani aplikovatelnost tohoto institutu nelze považovat za jednoznačnou.

Státní zaměstnanec v případě oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání postupuje dle NV č. 145/2015, které stanoví zejména detailní procesní postup oznamovatele, služebního orgánu a prošetřovatele, pověřeného na jednotlivých služebních úřadech k příjmu, prošetření a vyhodnocení podaných oznámení. Za dobu účinnosti NV č. 145/2015, tj. od 1. července 2015 byla na jednotlivých ústředních správních úřadech přijata oznámení v řádech jednotek případů. Jednotné interpretaci NV č. 145/2015 přispívá Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 8/2015, kterým se stanoví podrobnosti k postupu při prošetřování oznámení podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

## **Možná odvetná opatření:**

### **1) Skončení služebního poměru (§ 71 až 75 ZSS)**

Skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu je možné ze zákonem taxativně stanovených důvodů, mj. z důvodů 2 po sobě jdoucích negativních hodnocení, nesplnění předpokladů k výkonu služby (bez zavinění služebního úřadu), marného uplynutí doby zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů (6 měsíců). Služební poměr může rovněž skončit (nezávisle na vůli státního zaměstnance) ze zákona, mj. na základě pravomocného kárného opatření propuštění ze služby.

V případech skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu jde o správní rozhodnutí, v jehož rámci lze přezkoumat i negativní služební hodnocení, je-li na něm rozhodnutí založeno (služební hodnocení samotné nemá povahu rozhodnutí a lze je napadnout pouze stížností). Skončení služebního poměru ze zákona je rovněž podmíněno vydáním správního rozhodnutí ze strany služebního orgánu (s výjimkou skončení služebního poměru ve zkušební době).

### **2) Důsledky nezákonného skončení služebního poměru**

V případě zrušení pravomocného rozhodnutí o skončení služebního poměru pro nezákonnost služební poměr neskončil (neoznámil-li státní zaměstnanec, že nehodlá ve službě pokračovat) a státní zaměstnanec má nárok na plat až do doby jeho zařazení k výkonu služby; tím však „není

*dotčeno skončení služebního poměru, pokud uplynula lhůta zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby“* běžící ode dne právní moci rozhodnutí o skončení služebního poměru (§ 75 ZSS). ZSS však žádnou obecnou maximální lhůtu pro zařazení mimo výkon služby neupravuje; upravuje ji pouze pro konkrétní případ zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů (6 měsíců), o který v dané situaci nejde. V případě výkladu ve prospěch aplikace této lhůty, tj. v případě, že by měl nezákonně zrušený služební poměr ze zákona skončit po 6 měsících (tj. ve lhůtě, v níž nelze reálně očekávat konečné soudní rozhodnutí), jde o úpravu, již jde proti oznamovatelům (stejně jako komukoli jinému) extrémně snadno zneužít.

### **3) Změny služebního poměru**

Tyto změny obecně nevyžadují souhlas státního zaměstnance. Relativně nejproblematictější z hlediska možného šikanování státního zaměstnance se jeví převedení na jiné služební místo, např. z důvodu odvolání ze služebního místa představeného a z důvodu změny systemizace (§ 61 odst. 1 písm. b) a c) ZSS). Zákon v těchto případech nestanoví žádné podmínky vhodnosti nového služebního místa (např. z hlediska kvalifikace státního zaměstnance), ani žádná omezení ohledně rozsahu změny oproti původnímu místu (např. pokud jde o platovou třídu).

Všechny změny služebního poměru – s výjimkou vyslání na služební cestu - jsou prováděny na základě správního rozhodnutí (opět s možností přezkumu služebního hodnocení, jde-li o odvolání představeného na jeho základě).

### **4) Změny systemizace**

Některé případy zákonné změny služebního poměru (a v návaznosti na ni i možného skončení služebního poměru) jsou podmíněny změnami systemizace. Návrh systemizace vypracovává Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí na návrh služebních orgánů a schvaluje ji vláda, vždy na následující kalendářní rok (§ 17 ZSS). Nejvýraznější změny systemizace (např. počet služebních míst, snížení platové třídy státního zaměstnance o více než jednu) jsou možné jen při změně působnosti služebního úřadu nebo podstatné změně podmínek (oproti původní systemizaci) a mají shodný procesní režim jako systemizace. Relativní administrativní náročnost tohoto postupu jeho zneužití proti státním zaměstnancům, včetně oznamovatelů, znesnadňuje.

### **5) Kárná opatření**

Kromě propuštění ze služebního poměru zmíněného výše lze jako kárné opatření (ukládáné za zaviněné porušení služební kázně) uložit např. i odvolání ze služebního místa představeného nebo snížení platu až o 15 % až na 3 měsíce (§ 89 ZSS). Jde o správní rozhodnutí, přičemž odvolání má v tomto případě odkladný účinek.

### **6) Jiné znevýhodňování**

Pokud jde o rovné zacházení, použije se i na státní zaměstnance příslušné ustanovení ZP.

#### **1.3.3 Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákon o vojácích z povolání**

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů (tj. Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace) a služební poměr vojáků z povolání jsou v relevantních ohledech

v zásadě obdobné služebnímu poměru podle zákona o státní službě. Tyto služební poměry mají veřejnoprávní povahu. K jejich vzniku, změně či zániku dochází jednostranným aktem zaměstnavatele (služebního funkcionáře, resp. služebního orgánu); zčásti ve formě správního rozhodnutí s možností využití běžných opravných prostředků a následného přezkumu ve správním soudnictví. Oba zákony ukládají povinnost rovného zacházení s příslušníky bezpečnostních sborů, resp. vojáky při vytváření podmínek výkonu služby (včetně odborné přípravy, dosažení služebního postupu a odměňování).

#### **1.4. Identifikace dotčených subjektů**

Konkrétní identifikace dotčených subjektů je závislá na preferované variantě budoucí právní úpravy ochrany oznamovatelů v ČR. V obecné rovině jsou dotčenými subjekty zaměstnanci včetně osob ve služebním poměru (diferenciování v příloze č. 1), zaměstnavatelé a soudy.

#### **1.5 Popis cílového stavu**

Cílem budoucí právní úpravy ochrany oznamovatelů, bude-li vládou vyhodnocena jako účelná a z hlediska českého právního řádu systematická, bude zajistit zaměstnancům účinnou ochranu před odvetnými opatřeními v situacích, kdy upozorní na protiprávní jednání, a poskytnout jim lepší procesní postavení v případech soudních sporů se zaměstnavatelem.

#### **1.6 Zhodnocení rizika**

Oznamování trestných činů, o nichž se oznamovatel dozví v souvislosti s pracovněprávním vztahem či služebním poměrem, může být zásadním nástrojem při odhalování a oznamování zejména trestných činů majetkových, hospodářských, trestných činů ve věcech veřejného pořádku, nebo trestných činů proti životnímu prostředí. Na druhou stranu nevhodným způsobem provedená zákonná úprava oznamování může způsobit nežádoucí nárůst neodůvodněných podnětů a kverulantství, což by naopak negativně zasáhlo zaměstnavatele a jejich fungování.

## 2 Návrh variant řešení

Návrh variant řešení vychází z analýzy tvořící přílohu č. 1 tohoto materiálu a obsahující podrobné hodnocení dílčích věcných aspektů řešené problematiky a možných řešení inspirovaných mimo jiné i podněty veřejnosti a zahraničními úpravami.

Samotný návrh variant řešení se omezuje na souhrnné varianty řešení reálně začlenitelné do právního řádu, přičemž jako kritéria pro jejich tvorbu byla použita přiměřenost věcného i legislativně technického řešení.

Na základě kritéria přiměřenosti věcného řešení jsou vyloučena řešení představující zjevně excesivní ochranu oznamovatele, ať již z hlediska překročení relevantního rozsahu ochrany (tj. ochrany před účelovými odvetnými opatřeními za oznámení), nelegitimních zásahů do práv zaměstnavatele<sup>3</sup>, disproporce s úrovní ochrany jiných osob ve srovnatelné situaci či nadměrných finančních nákladů z veřejných rozpočtů. Podle kritéria přiměřenosti legislativně technického řešení jsou vyloučena řešení představující intenzivnější a složitější zásah do stávajícího právního řádu (např. samostatná „komplexní“ právní úprava), která již s ohledem na relativně malý předpokládaný počet případů reálné aplikace příslušné právní úpravy a rozsah využitelnosti obecných právních institutů k zajištění ochrany oznamovatelů, resp. relativně vysokou míru ochrany oznamovatelů zajištěnou již těmito stávajícími instituty, nemají opodstatnění. Toto kritérium vede k preferenci řešení umožňující maximální využití stávajících institutů a právních režimů, včetně stávajícího rozsahu kompetencí orgánů veřejné moci. Současně vyžaduje zobecnění dílčích požadavků na chráněné oznámení (pokud jde o opodstatněnost oznámení a jeho soulad s právem, o motivaci oznamovatele a do určité míry i o volbu vhodného oznamovacího mechanismu), tj. jejich podřazení pod obecný požadavek na dobrou víru oznamovatele a na absenci nepřiměřeného zásahu do právem chráněných zájmů; snížení právní jistoty vyplývající z aplikace otevřených pojmů je více než vyváženo potřebou adekvátního rozhodnutí konkrétního případu s ohledem na jeho konkrétní okolnosti, které – při jejich variabilitě - plně předvídat jakkoli podrobnou právní úpravou nelze a je nezbytné ponechat jejich posouzení na kompetentním orgánu, tj. soudu.

V důsledku využití aplikace těchto kritérií se jako jediné přijatelné řešení ochrany oznamovatele jeví explicitní zakotvení zákazu jeho postihů a znevýhodňování v zaměstnání, resp. diskriminace (v několika formách legislativně technického řešení) - včetně související právní úpravy v oblasti přestupků a správních deliktů na úseku rovného zacházení se zaměstnanci - ve spojení s jeho procesním zvýhodněním v podobě zavedení sdíleného důkazního břemene pro tyto případy.

Vymezení navrhovaných variant je primárně dáno shora popsáním řešením formy ochrany oznamovatele; další parametry úpravy (tj. zejména osobní působnost a rozsah ochrany z hlediska typu oznamovaných jednání) jsou od ní logicky odvozeny, tj. s ohledem na relativně malou intenzitu a standardnost zvýšené ochrany se u obou parametrů navrhuje – v relevantním rozsahu, tj. pokud jde o ochranu v zaměstnání - co nejširší varianta.

Z hlediska zajištění právního poradenství oznamovatelům se navrhuje zachovat stávající model, kdy je z dotačního programu Ministerstva vnitra „Prevence korupčního jednání“ přispíváno na provoz neziskových organizací, které se ochranou oznamovatelů včetně právního poradenství, provozu protikorupčních linek atd. dlouhodobě zabývají. Důvodem je zejména důvěryhodnost vytvořených komunikačních kanálů mezi neziskovými organizacemi a oznamovateli a dlouhodobé

<sup>3</sup> Včetně nepřiměřenosti požadavku na zavedení interních oznamovacích mechanismů u zaměstnavatelů.

zkušenosti s poskytováním poradenství oznamovatelům. Současně není finančně a organizačně žádoucí, aby tuto roli v podobě nového úřadu/orgánu/komise převzal ve všech ohledech stát. Nicméně je ze strany státu v rámci protikorupční politiky vlády počítáno s osvětovými aktivitami (metodika, příručky, semináře, konference), které by měly potencionálním oznamovatelům zprostředkovat relevantní informace.

Předkladatel se v rámci vyhodnocování jednotlivých paramentů (dle Přílohy 1) zabýval rovněž variantou přiznání finanční kompenzace za způsobenou újmu či přímo odměny za oznámení, které vedlo k ochraně veřejných prostředků. V návaznosti na výše uvedený text byla tato otázka vyhodnocena jako nadbytečná, neboť již dnešní právní úprava umožňuje přiznání finanční saturace a dále se na základě vyhodnocení zkušeností ze zahraničí (Slovensko<sup>4</sup>, Rumunsko<sup>5</sup>) ukazuje, že přiznání finanční kompenzace je využíváno v minimu případů a de facto duplikuje standardní instituty občanského práva. V neposlední řadě se institucionalizované vyplacení finančních prostředků oznamovateli jeví ze strany veřejnosti jako silně polarizující.

### **Varianta 0 – zachování současného stavu**

Tato varianta odpovídá existujícímu právnímu stavu podrobně popsanému v kapitole 1.3.

### **Varianta 1 – explicitní zákaz postihů a znevýhodňování oznamovatelů v zaměstnání**

Do jednotlivých právních předpisů upravujících pracovní a služební poměry (ZP, ZSS, ZPBS, ZVP) by bylo explicitně zakotveno pravidlo, podle něhož nesmí být oznamovatel v souvislosti s oznámením protiprávního jednání učiněným v dobré víře a nepředstavujícím nepřiměřený zásah do právem chráněných zájmů nijak postihován či znevýhodňován v zaměstnání. Současně by bylo pro řešení příslušných sporů v rámci civilního soudního řízení zavedeno sdílené důkazní břemeno (obdobně jako u vymezených případů diskriminace podle zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů; dále jen „AZ“).<sup>6</sup> Explicitní zákaz postihů a znevýhodňování zaměstnance v souvislosti s podaným oznámením by byl zohledněn i v právní úpravě přestupků a správních deliktů na úseku rovného zacházení se zaměstnanci<sup>7</sup> zavedením odpovídající skutkové podstaty.

### **Varianta 2 – podřazení ochrany oznamovatelů pod právní režim AZ<sup>8</sup>**

Zakázané důvody diskriminace podle AZ<sup>9</sup> by byly rozšířeny o důvod spočívající v tom, že příslušná osoba v dobré víře a bez nepřiměřeného zásahu do právem chráněných zájmů využila Ústavou zaručeného petičního práva (s využitím přesné dikce čl. 18 odst. 1 část věty za středníkem Listiny základních práv a svobod<sup>10</sup>, dále jen „LZPS“). Obdobně by byl rozšířen výčet zakázaných diskriminačních důvodů v zákonech upravujících služební poměry příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání<sup>11</sup>, jejichž úprava je k AZ ve vztahu speciality. Rozšíření zakázaných

<sup>4</sup> Žádný případ přiznání odměny.

<sup>5</sup> Za posledních 5 let 8 případů přiznání finanční kompenzace, všechny v roce v roce 2014.

<sup>6</sup> Viz § 133a OSŘ.

<sup>7</sup> Viz § 11 a 24 ZIP.

<sup>8</sup> Toto řešení typově – s dílčími odchylkami – odpovídá řešení obsaženému ve věcném záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů schválenému usnesením vlády ze dne 21. listopadu 2012 č. 851.

<sup>9</sup> Viz § 2 odst. 3 AZ.

<sup>10</sup> Čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.“

<sup>11</sup> Viz § 77 odst. 2 věta první a § 16 odst. 4 věta první ZPBS a § 2 odst. 3 věta druhá ZVP.



diskriminačních důvodů by bylo zohledněno i v navazujícím ustanovení OSŘ upravujícím pro (konkrétní) případy diskriminace podle AZ řešené v civilním soudním řízení sdílené důkazní břemeno, tj. sdílené důkazní břemeno by bylo zavedeno i pro diskriminaci z důvodu využití petičního práva, a to s omezením na oblast pracovní a jiné závislé činnosti, včetně přístupu k nim. Rozšířením zakázaných diskriminačních důvodů by automaticky došlo k podřazení diskriminace z důvodu využití petičního práva pod existující skutkovou podstatu přestupku a správního deliktu na úseku rovného zacházení se zaměstnanci<sup>12</sup>.

### **Varianta 3 – samostatný zákon coby lex specialis k ZP, ZSS, ZPBS a ZVP**

Jedná se o modifikaci Varianty 1 z hlediska legislativního, nikoliv věcného, řešení spočívá v autonomním zákonu speciálního k ZP, ZSS, ZPBS, ZVP.

### **Varianta 4 - samostatný zákon (s proklamativním ustanovením a vymezením pojmů) novelizující ZP, ZSS, ZPBS a ZVP**

Jedná se o modifikaci Varianty 1 z hlediska legislativního, nikoliv věcného, řešení. Samostatný zákon by obsahoval proklamativní ustanovení o účelu zákona, vymezení pojmů a dále by se jím novelizovaly právní předpisy dle Varianty 1 (ZP, ZSS, ZPBS, ZVP).

---

<sup>12</sup> Viz § 11 odst. 1 písm. b) a 24 odst. 1 písm. b) ZIP.

### 3 Vyhodnocení variant

Varianty jsou hodnoceny podle kritéria naplnění relevantního cíle, jímž je – s ohledem na pojetí oznamovatele jakožto osoby, která se dozví o oznamovaném protiprávním jednání v souvislosti s činností svého zaměstnavatele, a z něj logicky vyplývající potřeby zvýšené ochrany oznamovatelů právě v rámci zaměstnaneckých vztahů, kde lze jejich postihy či diskriminaci reálně očekávat - zajištění ochrany oznamovatelů protiprávního jednání před odvetnými opatřeními v zaměstnání, a kritéria vhodnosti jejich začlenění do právního řádu (z hlediska jeho hodnotové vyváženosti, kompatibility s existujícími instituty, náročnosti legislativně technického řešení apod.).

Varianty 1, 2, 3 a 4 jsou v dalším textu samostatně hodnoceny především v rozsahu, v jakém se navzájem liší; jejich společné prvky jsou podrobněji popsány zde:

- 1) Podmínky dobré víry a absence nepřiměřeného zásahu do právem chráněných zájmů jsou nezbytné pro omezení ochrany na oznámení, na nichž skutečně existuje veřejný zájem, resp., u nichž tento veřejný zájem převažuje nad jinými hodnotami. Vylučují tedy z ochrany např. nepravdivá oznámení (s výjimkou těch, jejichž nepravdivosti si oznamovatel nemohl být s ohledem na relevantní okolnosti vědom, což je z hlediska omezené možnosti oznamovatele své podezření plnohodnotně prověřit efektivní), oznámení, jimiž dochází k protiprávnímu jednání, aniž by veřejný zájem na oznámení převažoval nad újmou vzniklou dotčeným chráněným zájmům (např. porušení mlčenlivosti či loajality k zaměstnavateli, ať již samo o sobě či ve spojení s excesivní formou oznámení) a v principu jsou způsobilé vyloučit z ochrany i oznámení činěná z obzvlášť zavržených pohnutek. Naplnění těchto podmínek by standardně posuzoval příslušný orgán, zejména soud, vždy s ohledem na individuální okolnosti konkrétního případu. Dobrá víra se v souladu s obecnými principy právního řádu<sup>13</sup> předpokládá, takže tato podmínka nepředstavuje pro oznamovatele nepřiměřenou zátěž ani ji proti němu nelze zneužít.
- 2) Zákaz postihů a znevýhodňování oznamovatele v zaměstnání/zákaz diskriminace osoby uplatňující petiční právo (mimo jiné i v zaměstnání) představuje v relevantní oblasti, tj. pokud jde o ochranu před odvetnými opatřeními v zaměstnání, konkretizaci zásady rovného zacházení obsažené ve všech právních předpisech upravující pracovní a služební poměr<sup>14</sup>. Tento zákaz zajišťuje nejširší možnou ochranu, neboť je z povahy věci aplikovatelný na všechny situace, v nichž může k represím vůči oznamovateli/osobě uplatňující petiční právo vůbec dojít. Tato ochrana se vztahuje na všechny dílčí aspekty zaměstnaneckého vztahu (nejen jeho ukončení a změny, ale i odměňování, kariérní postup, pracovní podmínky apod.) i na všechny druhy personálních opatření, nezávisle na tom, zda představují právní jednání či formální rozhodnutí, nebo zda jsou pro ně stanoveny zákonné podmínky či jsou - obecně – jen na vůli zaměstnavatele (např. odvolání jmenovaných vedoucích zaměstnanců podle zákoníku práce).
- 3) Sdílené důkazní břemeno - s ohledem na to, že legitimita jakýchkoli personálních opatření proti oznamovateli/osobě uplatňující petiční právo je v důsledku řešení popsaného pod bodem 2) podmíněna (mimo jiné) skutečností, že nejde o postih či znevýhodnění za podané oznámení/diskriminaci z důvodu uplatnění petičního práva, a že subjektivní motivaci zaměstnavatele je obtížné prokázat, je žádoucí posílit ochranu oznamovatele/osoby uplatňující petiční právo po procesní stránce, a to zavedením

<sup>13</sup> Srov. § 7 OZ: „Má se za to, že ten, kdo jednal určitým způsobem, jednal poctivě a v dobré víře.“

<sup>14</sup> Viz § 16 odst. 1 a odst. 2 věta první ZP, § 98 ZSS (ve spojení s § 16 ZP), § 77 odst. 2 a odst. 8 věta první ZPBS) a § 2 odst. 3 věta první ZVP.

sdíleného důkazního břemene. V jeho důsledku bude oznamovatel/osoba uplatňující petiční právo povinen pouze prokázat, že byl vystaven odlišnému zacházení než jiná osoba ve srovnatelné situaci, a tvrdit, že se tak stalo z důvodu oznámení/využití petičního práva; zaměstnavatel musí následně prokázat, že měl k odlišnému zacházení jiný – legitimní, tj. věcně relevantní - důvod. Sdílené důkazní břemeno má logicky praktický význam pouze u těch personálních opatření, u nichž není zaměstnavatel vázán na zákonem taxativně stanovené důvody a lze je využít pouze v rámci procesní úpravy řízení podle OSŘ, tj. sporného řízení založeného na zásadě projednací, v němž nesou břemeno tvrzení a důkazní břemeno jeho účastníci,<sup>15</sup> tj. omezuje se na spory z pracovněprávních vztahů upravených ZP. Pro personální opatření činěná vůči oznamovateli/osobě uplatňující petiční právo ve služebním poměru není rozložení důkazního břemene podstatné (byť je v ZPBS jeho určitá obdoba upravena<sup>16</sup>), neboť na postup služebního orgánu se vztahuje zásada materiální pravdy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“)<sup>17</sup>. Služební orgán je tedy povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném – mimo jiné - pro soulad jeho úkonu s právními předpisy, tj. i ohledně skutečnosti, že (ne)jde o zakázaný postih a znevýhodnění/diskriminaci z příslušných důvodů.

- 4) Působnost inspekce práce - obě varianty zahrnují možnost postihu zaměstnavatele v právním režimu ZP ze strany inspekce práce, a to pomocí udělení pokuty za přestupek či správní delikt spáchaný na úseku rovného zacházení spočívající přímo v postihu/diskriminaci zaměstnance kvůli podanému oznámení/využití petičního práva (obdobně jako je tomu nyní v případech, kdy zaměstnavatel postihuje zaměstnance, jenž se zákonným způsobem domáhá svých práv, nebo zaměstnance diskriminuje ze stávajících zakázaných důvodů).<sup>18</sup> Je však třeba uvést, že s ohledem na to, že mezi skutkovými podstatami veřejnoprávních deliktů na úseku rovného zacházení se zaměstnanci je i (obecné) nezajištění rovného zacházení se všemi zaměstnanci<sup>19</sup>, pod něž lze nepochybně všechny další, konkretizovanější skutkové podstaty podřadit, má jejich existence pouze omezený význam.

---

<sup>15</sup> Viz § 101 odst. 1 písm. a) a b) a § 120 OSŘ.

<sup>16</sup> Viz § 180 odst. 3 ZPBS.

<sup>17</sup> Viz § 3 ve spojení s § 2 SŘ.

<sup>18</sup> § 11 a 24 ZIP.

<sup>19</sup> § 11 odst. 1 písm. a) a § 24 odst. 1 písm. a) ZIP.

### 3.1 Ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními v zaměstnání

#### Varianta 0 – zachování současného stavu

Varianta nezajišťuje zvýšenou či jakkoli specifickou ochranu oznamovatele. Ochrana oznamovatele před odvetnými opatřeními je zajištěna ve shodném rozsahu, jako ochrana kohokoli (resp. jakéhokoli zaměstnance) před protiprávním jednáním, tj. obecnými instituty občanského práva (zejména ochrana osobnosti, náhrada škody, náhrada nemajetkové újmy), popř. trestního či správního práva (u odvetných opatření ve formě veřejnoprávních deliktů), a ústavním právem na soudní ochranu. Ve specifické – a nejpodstatnější - oblasti ochrany v rámci zaměstnaneckého vztahu je pak dále zajištěna kogentní úpravou právních předpisů upravujících tyto vztahy a jejich jednotlivými instituty (taxativní výčet zákonných důvodů ukončení či změn pracovního poměru ze strany zaměstnavatele; povinnost rovného zacházení se všemi zaměstnanci, správní řízení v případě ukončení či nejvýznamnějších změn služebního poměru, aplikace zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu u služebních poměrů aj.).

#### Varianta 1 – explicitní zákaz postihů a znevýhodňování oznamovatelů v zaměstnání

Varianta posiluje ochranu oznamovatele oproti současnému stavu, a to explicitním zakotvením zákazu postihů a znevýhodnění oznamovatele v souvislosti s podaným oznámením v zaměstnání<sup>20</sup> (doplněném o možnost veřejnoprávní sankce pro zaměstnavatele v režimu ZP za jeho porušení podle ZIP)<sup>21</sup> – a zakotvením sdíleného důkazního břemene pro občanskoprávní spory v těchto případech<sup>22</sup>. Ochrana je v důsledku podmínky dobré víry oznamovatele a absence nepřiměřeného zásahu do právem chráněných zájmů omezena na oznámení, u nichž veřejný zájem na jejich podání převažuje nad jinými zájmy a hodnotami<sup>23</sup>.

Rozsah ochrany z hlediska okruhu chráněných osob a oblastí, v nichž je ochrana poskytována, přesně odpovídá relevantnímu cíli právní úpravy – ochrana je soustředěna na oblast zaměstnání a zahrnuje všechny typy potenciálně dotčených zaměstnanců (pokud jde o různé právní režimy jejich pracovního a služebního poměru). Z ochrany není obecně – nad rámec aplikace podmínky absence nepřiměřeného zásahu do právem chráněných zájmů na konkrétní případy – vyloučen žádný způsob podání oznámení.

#### Varianta 2 – podřazení ochrany oznamovatelů pod právní režim AZ

Varianta posiluje ochranu oznamovatele (v rozsahu, v jakém oznámení představuje uplatnění petičního práva – viz dále) oproti současnému stavu, a to explicitním zakotvením zákazu diskriminace z důvodu využití petičního práva<sup>14</sup> (doplněném o možnost veřejnoprávní sankce pro zaměstnavatele v režimu ZP za jeho porušení podle ZIP) a zakotvením sdíleného důkazního břemene pro občanskoprávní spory ohledně diskriminace z tohoto důvodu v oblasti zaměstnání<sup>16</sup> včetně zakotvení nové skutkové podstaty v související právní úpravě (§ 11 a § 24 ZIP)<sup>15</sup>. Ochrana je v důsledku podmínky dobré víry oznamovatele a absence nepřiměřeného zásahu do právem chráněných zájmů omezena na oznámení, u nichž veřejný zájem na jejich podání převažuje nad jinými zájmy a hodnotami<sup>17</sup>.

<sup>20</sup> Viz část 3 bod 2).

<sup>21</sup> Viz část 3 bod 4).

<sup>22</sup> Viz část 3 bod 3).

<sup>23</sup> Viz část 3 bod 1).

Samotný zákaz diskriminace se vztahuje na všechny oblasti dotčené AZ (přičemž tento přesah relevantního cíle úpravy nelze shledat účelným, neboť v praxi – s ohledem na minimální pravděpodobnost diskriminace oznamovatele mimo zaměstnání - nebude mít takto široký rozsah adekvátní využití). Tento problém je z podstatné části modifikován tím, že aplikace institutu sdíleného důkazního břemene (která představuje reálnou podstatu zvýšené ochrany) je omezena výlučně na oblast zaměstnání; rozšíření tohoto institutu i na další oblasti, v nichž je diskriminace podle AZ zakázána (např. přístup ke zboží a službám; zdravotní a sociální péče) by nebylo přijatelné, neboť v těchto oblastech nelze diskriminaci z daného důvodu (v rozsahu relevantním pro oznamovatele) reálně očekávat a částečný přenos důkazního břemene na protistranu by pro ni tudíž představoval nepřiměřenou zátěž a mohl by být ze strany údajných obětí diskriminace snadno zneužitelný.

Varianta v důsledku vymezení zakázaného diskriminačního důvodu (jehož konkrétní podoba byla zvolena ve snaze alespoň zčásti zmírnit nevhodnost a nesourodost zařazení diskriminačního důvodu spočívajícího v oznámení protiprávního jednání mezi stávající typově zcela odlišné důvody) neváže zvýšenou ochranu přímo na oznamovatele, ale na osoby uplatňující petiční právo. Rozsah takto vymezených okruhů osob se překrývá jen částečně, přičemž k posunům dochází v obou směrech. Ochrana se rozšiřuje i na osoby činící příslušným orgánům podání, jejichž předmětem není oznámení protiprávního jednání (tím méně pak protiprávního jednání zjištěného v souvislosti s výkonem zaměstnání), což není z hlediska relevantního cíle účelné. Naopak se zužuje o oznamovatele využívající jiný způsob oznámení než k orgánům veřejné moci, např. interní oznamovací mechanismus zavedený zaměstnavatelem nebo zveřejnění; v tomto rozsahu tedy tato varianta nezajišťuje plnohodnotnou ochranu oznamovatelů.

Díličí výhodou této varianty – v důsledku napojení ochrany na právní režim AZ – je možnost oznamovatelů (v rozsahu, v jakém jsou podřaditelní pod osoby uplatňující petiční právo) využít právní pomoci právnické osoby zabývající se ochranou před diskriminací, byť – bez dalšího – jen v omezeném rozsahu (tj. bez možnosti nechat se od ní zastupovat v civilním řízení).<sup>24</sup>

### **Varianta 3 – samostatný zákon coby lex specialis k ZP, ZSS, ZPBS a ZVP**

Z hlediska kritéria ochrany před odvetnými opatřeními je Varianta 3 totožná se zhodnocením Varianty 1.

### **Varianta 4 - samostatný zákon (s proklamativním ustanovením a vymezením pojmů) novelizující ZP, ZSS, ZPBS a ZVP**

Z hlediska kritéria ochrany před odvetnými opatřeními je Varianta 4 totožná se zhodnocením Varianty 1.

---

<sup>24</sup> Viz hodnocení této varianty v části 3.2.

### 3.2 Začlenění do právního řádu

#### Varianta 0 – zachování současného stavu

Varianta není z podstaty věci podle daného kritéria hodnotitelná.

#### Varianta 1 – explicitní zákaz postihů a znevýhodňování oznamovatelů v zaměstnání

Zakotvení této specifické ochrany oznamovatelů do jednotlivých právních předpisů upravujících pracovní a služební poměry<sup>25</sup> je z hlediska koherence právního řádu přijatelné, neboť všechny tyto předpisy již – v různém rozsahu – obsahují obdobné speciální ustanovení zaručující – nad rámec zajištění rovných podmínek – explicitní zákaz postihů či znevýhodňování (ev. i jinou ochranu) určitých skupin zaměstnanců, u nichž lze typově předpokládat zvýšené riziko účelových nelegitimních postupů ze strany zaměstnavatele. Konkrétně jde např. o členy odborových orgánů<sup>26</sup>, zástupce zaměstnanců<sup>27</sup> nebo o zaměstnance domáhající se zákonným způsobem svých práv<sup>28</sup>. Ochrana oznamovatelů by tudíž byla zajištěna ve shodném právním režimu jako ochrana dalších zaměstnanců, kteří jsou v relevantním ohledu (tj. pokud jde o možný konfliktní vztah se zaměstnavatelem či jeho konkrétními zaměstnanci s rozhodovací pravomocí) ve shodné situaci. Za obdobně bezproblémové lze považovat zavedení odpovídající skutkové podstaty přestupku, resp. správního deliktu zaměstnavatele v režimu ZP spočívající v porušení tohoto zákazu, neboť zvláštní skutková podstata – nad rámec obecné skutkové podstaty spočívající v nezajištění rovného zacházení se všemi zaměstnanci – existuje již podle stávající právní úpravy i v případě postihu nebo znevýhodnění zaměstnance proto, že se zákonným způsobem domáhal svých práv.

Naproti tomu zavedení sdíleného důkazního břemene pro civilněprávní spory ohledně postihů a znevýhodňování oznamovatelů představuje z hlediska hodnotové vyváženosti právního řádu určitou disproporci, neboť pro žádnou ze shora zmíněných skupin jiných zaměstnanců ve srovnatelné situaci není tento institut využitelný. Navíc je aplikace institutu sdíleného důkazního břemene dosud omezena výlučně na spory ohledně diskriminace podle AZ, takže podřazení jiného případu (mimo rámec AZ) pod tento režim působí nesourodě i v tomto směru.

Pokud jde o náročnost legislativně technického řešení, začlenění varianty 1 do právního řádu vyžaduje novelizaci šesti právních předpisů (celkem sedmi ustanovení)<sup>29</sup>.

V případě státních zaměstnanců bude nadále možností využití institutu oznámení podezření ze spáchání protiprávního jednání dle NV č. 145/2015 Sb.

#### Varianta 2 – podřazení ochrany oznamovatelů pod právní režim AZ

Zařazením využití petičního práva mezi zakázané důvody diskriminace dochází k narušení hodnotové koherence právního řádu, neboť má být využit shodný právní režim pro situace, které jsou v relevantních ohledech výrazně odlišné. Podstatou zákazu diskriminace upraveného AZ je

<sup>25</sup> ZP, ZSS, ZPBS, ZVP.

<sup>26</sup> Viz nový § 98a ZSS.

Zákoník práce (§ 61) zajišťuje v tomto případě odlišnou formu ochrany: podmiňuje platnost výpovědi či okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele souhlasem odborové organizace (kromě případů, kdy na něm nelze spravedlivě požadovat, aby zaměstnance nadále zaměstnával).

<sup>27</sup> Viz § 276 odst. 2 ZP.

<sup>28</sup> Viz § 346b odst. 4 ZP, § 2 odst. 6 ZVP a § 77 odst. 10 ZPBS.

<sup>29</sup> § 346b ZP; § nový § 98a ZSS; § 77 ZPBS; § 2 ZVP; § 133a OSŘ, § 10 a § 24 ZIP.

nepřípustnost posuzování člověka nikoli na základě jeho individuálních charakteristik, ale na základě jeho příslušnosti k určité skupině (tj. na základě toho, že jsou mu přičítány charakteristiky stereotypně spojované s touto skupinou), a to mimo jiné proto, že právě v tomto rozsahu představuje diskriminační postup podstatný zásah do lidské důstojnosti. Tomu odpovídá vymezení stávajících zakázaných důvodů diskriminace (rasa, národnost, pohlaví, náboženství apod.); zařazení nového důvodu diskriminace v podobě využití petičního práva, tj. zákazu diskriminace založené na hodnocení individuálního jednání dotčené osoby, působí v kontextu AZ nesourodě a je neslučitelné s jeho základním smyslem. S tím souvisí další podstatný rozdíl – zatímco diskriminace na základě některého ze stávajících důvodů je podmíněna předsudky rozšířenými napříč společností a může k ní (ve vztahu k určité osobě) tudíž dojít v rámci kterékoli jednotlivého vztahu v každé z vymezených oblastí, k diskriminaci z důvodu uplatnění petičního práva bude logicky docházet jen v rámci konkrétního individuálního vztahu, tj. ze strany osoby, jíž bylo dané (jednotlivé) uplatnění petičního práva na újmu; zajištění širokého rozsahu ochrany ve standardním režimu AZ zde tedy není účelné. Problém hodnotové nevyváženosti v důsledku zařazení tohoto nového diskriminačního důvodu vzniká i v opačném směru, tj. z hlediska zavedení zvláštního právního režimu (zvýšené ochrany; zejména v důsledku propojení nového diskriminačního důvodu se sdíleným důkazním břemenem) pro jedno z ústavně zaručených základních práv a svobod, které jsou všechny považovány za rovnocenné a hodné stejné míry ochrany. Jejich ochrana je navíc zajištěna již ústavně zakotveným zákazem (jakékoli) újmy na právech pro uplatňování (jakýchkoli) základních práv a svobod<sup>30</sup>, pod nějž lze zákaz diskriminace z důvodu využití petičního práva (v rozsahu relevantním pro ochranný účel úpravy, tj. v jakém by představovala znevýhodnění, nikoli zvýhodnění dotčené osoby) podřadit; existence takto se chaoticky překrývajících ustanovení narušuje princip jednotnosti právního řádu.

Pokud jde o zavedení sdíleného důkazního břemene pro příslušné případy (samo o sobě), je naopak tato varianta s právním řádem bezproblémově slučitelná, neboť stávající úprava sdíleného důkazního břemene je vázána právě jen na případy diskriminace podle AZ a její odpovídající rozšíření tedy nepůsobí nesourodě.

Zdánlivá výhoda varianty 2 spočívá v možnosti aplikovat na ochranu oznamovatele celkový právní režim AZ (tj. i nad rámec explicitního vyjádření zákazu diskriminace z důvodu uplatnění petičního práva), ať již obsaženého v něm samotném, nebo v navazující právní úpravě. Reálně, tj. pokud jde o jeho jednotlivé dílčí instituty, však tento právní režim sám o sobě (v rozsahu aplikovatelném samotným zakotvením nového diskriminačního důvodu) nepředstavuje oproti právnímu režimu ochrany oznamovatelů mimo jeho rámec nijak výraznou změnu. Speciální instituty tohoto právního režimu se v rozsahu, v jakém jsou využitelné na všechny případy diskriminace podle AZ (tj. i na případně tam zakotvenou diskriminaci oznamovatele, resp. osoby uplatňující petiční právo), vesměs obsahově překrývají s obecnou právní úpravou (právní prostředky ochrany před diskriminací podle § 10 s úpravou ochrany osobnostních práv podle OZ<sup>31</sup> a zčásti i s úpravou náhrady nemajetkové újmy podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem<sup>32</sup>);). Některé instituty vázané na diskriminaci podle AZ, které by měly význam pro ochranu oznamovatele, jsou omezeny na její zúžený rozsah, tj. na konkrétní diskriminační důvody, popř. i oblasti právních vztahů, v jejichž rámci k diskriminaci dochází, takže samotným zakotvením dalšího diskriminačního důvodu do AZ se rozsah možného uplatnění těchto institutů odpovídajícím způsobem nerozšiřuje (sdílené

---

<sup>30</sup> Viz čl. 3 odst. 3 LZPS.

<sup>31</sup> Viz § 81, § 82 a § 2956 OZ.

<sup>32</sup> Viz § 31a odst. 1 a 2 ZOSŠ.

důkazní břemeno; konkrétní kompetence veřejného ochránce práv v oblasti diskriminace<sup>33</sup>). Jediným relevantním a jednoznačně využitelným institutem právního režimu AZ je tudíž – kromě automatického podřazení porušení diskriminace z důvodu využití petičního práva pod existující skutkovou podstatu přestupku a správního deliktu na úseku rovného zacházení se zaměstnanci<sup>34</sup> – zřejmě oprávnění právnické osoby zabývající se ochranou před diskriminací podle § 11<sup>35</sup> poskytovat pomoc obětem diskriminace a podávat příslušné podněty ke správním úřadům; nicméně ani v této oblasti nedochází samotným zakotvením dalšího diskriminačního důvodu do AZ k plnohodnotnému zajištění komplexního právního režimu pro oznamovatele/osoby využívající petiční právo, neboť související úprava oprávnění této osoby zastupovat diskriminovanou osobu před soudy v civilním řízení je obsažena v OSŘ<sup>36</sup>, a to s explicitním vymezením relevantních důvodů diskriminace, v nichž se rozšíření důvodů v AZ samotném automaticky neprojeví (na rozdíl od zastupování ve správním soudnictví, kde příslušný výčet důvodů diskriminace obsahuje otevřený pojem „jiné postavení“<sup>37</sup>, pod nějž nový diskriminační důvod podřadit lze).

Pokud jde o náročnost legislativně technického řešení, začlenění varianty 2 ve vymezeném rozsahu do právního řádu vyžaduje novelizaci čtyř právních předpisů (celkem pěti ustanovení)<sup>38</sup>. Pro plnohodnotnou aplikaci standardního právního režimu AZ na oznamovatele (ve srovnatelném rozsahu s osobami diskriminovanými na základě některého ze stávajících důvodů diskriminace) by však bylo potřeba novelizovat i další právní předpisy, resp. jejich ustanovení (zejména VOP a ustanovení OSŘ upravující zastoupení právnickou osobou zabývající se ochranou před diskriminací)<sup>39</sup>.

### **Varianta 3 – samostatný zákon coby lex specialis k ZP, ZSS, ZPBS a ZVP**

Vzhledem k navrhovanému věcnému řešení, které lze realizovat prostřednictvím existujících právních norem, se jeví vytvoření samostatného zákona, který by ve vztahu k zaměstnancům dle ZP, státním zaměstnancům dle ZSS, příslušníkům bezpečnostních sborů dle ZPBS a příslušníkům ozbrojených sil dle ZVP, stanovil jednotlivě (v jednom právním předpisu) explicitní zákaz postihu oznamovatelů, jako legislativně nadbytečné a ingerující do autonomních právních předpisů regulujících zaměstnanecké a služební vztahy komplexně a ve vzájemných souvislostech. Dílčí výhodou tohoto řešení je koncentrace jednotlivých ustanovení, kterými se zakazuje postih oznamovatelů do jednoho právního předpisu, z čehož může vyplývat určitá uživatelská srozumitelnost pro potencionální oznamovatele. Na druhou stranu lze však důvodně pochybovat o účelnosti takového řešení, tj. samostatného zákona speciálního k ZP, ZSS, ZPBS a ZVP, za situace, kdy by se normativní text v jednotlivých ustanoveních lišil pouze z hlediska vymezení osobní působnosti, přičemž by se jednalo o narušení komplexnosti zmíněných právních předpisů. Navíc srozumitelnost právní úpravy pro potencionální oznamovatele lze solidně kompenzovat zpracováním metodiky (příručky) a osvětovou činností ze strany státních orgánů, tak v neposlední řadě již dnes existující a státem dotovanou poradenskou činností ze strany neziskových organizací. Představa o tzv. komplexnosti zákona, který bude zajišťovat ochranu oznamovatelů je zavádějící, neboť takové řešení nikdy nevyřeší ochranu oznamovatelů, tj. silně individualizované situace osob s průnikem několika právních odvětví, vyčerpávajícím způsobem. V zásadě neřešitelné je bez novelizace OSŘ a ZIP v samostatném zákoně – vzhledem k vzájemné

<sup>33</sup> § 21b zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů („dále jen „VOP“).

<sup>34</sup> Viz § 11 odst. 1 písm. b) a 24 odst. 1 písm. b) ZIP

<sup>35</sup> Viz § 11 AZ.

<sup>36</sup> Viz § 26 odst. 3 OSŘ.

<sup>37</sup> Viz § 35 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“).

<sup>38</sup> § 2 odst. 3 AZ; § 77 odst. 2 věta první a § 16 odst. 4 věta první ZPBS; § 2 odst. 3 věta druhá ZVP; § 133a OSŘ.

<sup>39</sup> § 21b VOP; § 26 odst. 3 OSŘ.



provázanosti stanovených procesů a institutů - zakotvit zavedení sdíleného důkazního břemene a sankcí za neoprávněný postih nebo znevýhodnění zaměstnance proto, že učinil oznámení o protiprávním jednání.

Varianta samostatného zákona bez novelizace stávajících právních předpisů je v zásadě neproveditelná. Pokud by taková varianta měla být realizována, tak by se jednalo o faktické zavedení samostatného právního odvětví whistleblowerského, které by regulovalo hmotněprávní a procesní otázky ve vztahu k jedné a to úzké kategorii osob-oznamovatelů. Ani jedno z nastíněných řešení není účelné, ať už z důvodu nadbytečnosti - při nutnosti novelizace dalších právních předpisů - či naprosté excesivnosti z hlediska počtu oznamovatelů a rozsahu zásahů do stávající podoby právního řádu.

#### **Varianta 4 - samostatný zákon (s proklamativním ustanovením a vymezením pojmů) novelizující ZP, ZSS, ZPBS a ZVP**

Tato varianta spočívá primárně ve zřízení střešové zákona, kterým by se novelizovaly právní předpisy dle Varianty 1. Rozdíl legislativně technického řešení oproti Variantě 1 spočívá v zakotvení proklamativního ustanovení o účelu navrhované právní úpravy a vymezení používaných pojmů. V zásadě by se jednalo spíše než o řešení s přidanou hodnotou, o symbolické zvýraznění důležitosti ochrany oznamovatelů samostatným zákonem s uvedením účelu navrhované právní úpravy. Navrhované věcné řešení vychází z již, právním řádem běžně používaných pojmů, proto se jejich vymezení v samostatném zákoně jeví jako duplicitní.

Oproti legislativně technickému řešení dle Varianty 1 se jedná o minimální odlišnost, nicméně při využití kritéria přiměřenosti legislativního řešení a s ohledem na existující právní řád, je varianta samostatného zákona s uvedením účelu právní úpravy a vymezením pojmů nadbytečná.

## 4. Návrh řešení

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v kapitole 3. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

	Zvýšení ochrany oznamovatelů před odvetnými opatřeními v zaměstnání	Problematicnost začlenění do právního řádu
Varianta 0	3	1
Varianta 1	1	2+
Varianta 2	2	3
Varianta 3	1	3
Varianta 4	1	2-

**Za nejvhodnější řešení je vybrána Varianta 1 - explicitní zákaz postihů a znevýhodňování oznamovatelů v zaměstnání se zavedením sdíleného důkazního břemene Jako legislativní řešení je nejvhodnější novelizace příslušných právních předpisů.**

## 5. Konzultace a zdroje dat

MLP z titulu předsedy Rady vlády pro koordinaci boje (dále jen „Rady vlády“) s korupcí zřídil dle Statutu Rady vlády Pracovní komisi předsedy Rady vlády k whistleblowingu (ochraně oznamovatelů; dále jen „PK WB“)<sup>40</sup>, která na svých jednáních opakovaně diskutovala možnosti budoucí právní úpravy ochrany oznamovatelů. PK WB je složena ze zástupců věcně příslušných rezortů, orgánů činných v trestním řízení, Veřejného ochránce práv, neziskových organizací, sociálních partnerů a akademické obce.

Předkladatel dále čerpal z veřejně přístupných dokumentů mezinárodních a neziskových organizací a dále z odborných konferencí konaných k problematice ochrany oznamovatelů.

## 6. Kontakt na zpracovatele

Mgr. Bc. Dalibor Fadrný  
Úřad vlády České republiky  
Odbor hodnocení dopadů regulace  
Tel.: 224002158  
E-mail: fadrny.dalibor@vlada.cz

---

<sup>40</sup> O činnosti PK WB blíže zde: [http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/pracovni-komise/komise\\_k\\_whistleblowingu/komise-k-whistleblowingu-123284/](http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/pracovni-komise/komise_k_whistleblowingu/komise-k-whistleblowingu-123284/)

# Příloha č. 1 - Analýza jednotlivých parametrů regulace ochrany oznamovatelů

## Úvod

Příloha č. 1 byla zpracována za účelem souhrnného přehledu všech více i méně představitelných variant v rámci definovaných parametrů: 1) osobní působnost, 2) typy oznamovaného jednání, 3) oznámení, jeho náležitosti a oznamovací mechanismy, 4) ochrana před odvetnými opatřeními, 5) ochrana osoby, jež se měla oznamovaného jednání dopustit, 6) odměna oznamovateli. Na základě analýzy jednotlivých variant v rámci definovaných parametrů a jejich vzájemné (ne)provázanosti byly navrženy varianty věcného a legislativního řešení ochrany oznamovatelů uvedené v materiálu Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů.

## 1 Osobní působnost ochrany oznamovatelů

Za oznamovatele se považuje osoba, jež se v souvislosti s výkonem svého zaměstnání hodnověrně dozví o jistém protiprávním jednání svého zaměstnavatele, kolegů či jiných subjektů, a to v souvislosti se svěřenými úkoly nebo činnostmi zaměstnavatele, a na takovou skutečnost ve veřejném zájmu upozorní.

V následujícím textu se proto definují jednotlivé skupiny osob, na jejichž oznamování a současně ochraně je z hlediska whistleblowingu veřejný zájem. Níže uvedenou zbytkovou kategorií pak tvoří bývalí zaměstnanci, uchazeči o zaměstnání, osoby blízké a další, jelikož tyto skupiny nespádají do výše uvedené obecné definice oznamovatele jako osoby v plném pracovním (či služebním) poměru.<sup>41</sup>

Do výčtu nejsou právě s ohledem na požadavek zaměstnaneckého vztahu nebo obdobného poměru vůbec zahrnuty osoby typu členů profesních komor, studentů vysokých škol a další, u nichž lze hovořit o možnostech whistleblowingu v jeho širokém pojetí rovněž, ale neexistuje zde zaměstnanecký či služební vztah, jistá existenční svázanost se však nachází i v těchto vztazích.<sup>42</sup>

### 1.1 Veřejný sektor

Nejvíce zřejmý je veřejný zájem na odhalování protiprávních jednání uvnitř administrativy státu a územních samosprávních celků, neboť zde primárně dochází k nakládání s veřejnými prostředky a je zde eminentní požadavek na hospodárné nakládání s majetkem a předcházení nekalým praktikám. Je proto na místě zajistit a případně motivovat zaměstnance veřejného sektoru, aby na taková jednání upozornili a nemuseli se přitom obávat ztráty zaměstnání, šikany na pracovišti či jiných postihů spojených s činností oznamovatele. U opatření týkajících se oznamování v rámci veřejného sektoru je však třeba dodat, že u zaměstnanců (zejména státu) je obecně vyžadována

---

<sup>41</sup> Srov. definici z Doporučení Rady Evropy (dále jen „RE“) CM/Rec(2014)7 Protection of whistleblowers, str. 6: „whistleblower means any person who reports or discloses information on a threat or harm to the public interest in the context of their work-based relationship...“

<sup>42</sup> Tento aspekt uvedla Pracovní komise pro správní právo Legislativní rady vlády (dále jen „LRV“) ve svém stanovisku ze dne 27. května 2013 k navrhované novele AZ, jelikož oznamovatelem hodným ochrany mohou být i osoby, které nemají postavení zaměstnanců.

vyšší míra loajality v zájmu udržování důvěry ve veřejné instituce.<sup>43</sup> Je proto žádoucí v těchto případech využít již existující interní mechanismy oznamování, jež by umožnily dané instituci pokusit se o nápravu nejdříve pomocí vnitřních mechanismů, v případě že oznámené jednání lze interním způsobem řešit.

### 1.1.1 Zaměstnanci státu dle ZSS

Tato kategorie pokrývá několik desítek tisíc zaměstnanců státu. Interní oznamování je upraveno NV č. 145/2015 Sb.,<sup>44</sup> jež stanovuje i mechanismus prošetřování a upravuje funkci prošetřovatele. Vyhodnotit dopady NV č. 145/2015 je předčasné, nicméně je nutné uvést pochybnosti o jeho ústavnosti, která byla vedle zřízení funkce prošetřovatelů při jeho vzniku předmětem odborných diskuzí.<sup>45</sup> Z hlediska externího oznamování je pak důležitá zejména povinnost mlčenlivosti, stanovená v § 77 odst. 1 písm. h) ZSS, podle níž je zaměstnanec povinen „zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu služby, a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byl této povinnosti zproštěn.“

### 1.1.2 Příslušníci bezpečnostních sborů a ozbrojených sil

Osoby ve služebním poměru na základě ZPBS a dle ZVP mají specifický vztah, výrazně se lišící od zaměstnaneckého poměru a obsahující odlišný (výrazně vyšší) standard loajality.<sup>46</sup> Částečně již dnes existuje vnitřní mechanismus, pomocí kterého lze oznámit případná protiprávní jednání, a to pomocí interních protikorupčních linek či funkce ombudsmana, kterou má pro svůj rezort zřízeno Ministerstvo vnitra i Ministerstvo obrany.

### 1.1.3 Úředníci územních samosprávných celků

Zaměstnanci obcí a krajů, jejichž pracovní poměr se řídí ZP a zároveň zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZÚSC“). Plní úkoly odpovídající činnostem zaměstnanců ve státní službě, vykonávají správní činnosti a nakládají s veřejnými prostředky. Povinnosti úředníka jsou stanoveny obdobně jako povinnosti zaměstnance ve státní službě (povinnost hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, povinnost mlčenlivost atd.).

<sup>43</sup> Viz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) *Kudeshkina proti Rusku a Heinisch proti Německu*.

<sup>44</sup> Viz odst. 1 NV č. 145/2015: „Státní zaměstnanec, který oznámí podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným, státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu při výkonu státní služby, práce nebo veřejné funkce nebo v souvislosti s ním podle tohoto nařízení nebo postupem podle jiného právního předpisu, (dále jen „oznamovatel“), a to i anonymně, nesmí být v souvislosti s tímto jednáním postížen, znevýhodněn nebo vystaven nátlaku.“

<sup>45</sup> Stanovisko Pracovní komise pro pracovní právo a sociální věci LRV ze dne 9. června 2015: „Předkladatel se snažil naplnit zmocnění § 205 písm. d) podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, (dále jen „ZSS“). Toto zmocnění však podle názoru komise překročil a šel dále, než je prováděcímu právnímu předpisu, který nařízením vlády, dovoleno (čl. 2 odst. 3 a čl. 78 Ústavy ČR).“...

Stanovisko Pracovní komise pro správní právo č. 1 LRV ze dne 9. června 2015: „Podle judikatury Ústavního soudu, např. Pl. ÚS 45/2000, nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, tzn., že musí být otevřen prostor pro sféru nařízení. Ani jedna z těchto podmínek v daném případě splněna není a zmocňovací ustanovení čl. 78 Ústavy obchází. Navrhované nařízení vlády jako celek je proto v rozporu se zákonem, resp. s čl. 78 Ústavy.“

<sup>46</sup> Viz rozsudek ESLP *Bucur a Toma proti Rumunsku*, týkající se nekalých jednání uvnitř vyšetřovacích služeb a možnosti zaměstnance vázaného mlčenlivostí upozornit na nezákonně provozované odposlechy.

#### 1.1.4 Ostatní zaměstnanci veřejné správy podle ZP

Zde se jedná o zaměstnance, jejichž pracovní poměr se řídí pouze ZP, jsou však zaměstnání ve veřejných institucích a ochrana oznamovatele by se na ně měla logicky vztahovat též, pokud bude tato ochrana pokrývat zaměstnance ve státní službě či úředníky územních samosprávných celků. V současnosti mohou zaměstnanci správních úřadů využívat existujících interních oznamovacích mechanismů.

#### 1.1.5 Zaměstnanci příspěvkových organizací a jiných právnických osob zřízených nebo založených veřejnoprávními korporacemi

Zaměstnanci v pracovním poměru dle ZP, působící nikoliv přímo ve veřejné správě, ale v organizacích zřízených nebo založených státem či územními samosprávnými celky (např. státní podniky, školy, zdravotnická zařízení), jejichž úkolem je rovněž naplňování veřejného zájmu.

#### 1.1.6 Pracovníci justice

Jejich pracovní poměr se řídí zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o soudech a soudcích; dále jen „ZoSaS“), zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSZ“), ZP a dalšími předpisy. Kromě soudců, státních zástupců, asistentů a čekatelů lze uvažovat i o zahrnutí exekutorů, notářů, jejich koncipientů a kandidátů, neboť i tyto osoby vykonávají část státní agendy. Jsou obecně vázáni povinností mlčenlivosti a existuje zde rovněž vyšší standard loajality s ohledem na povahu těchto institucí. Vzhledem k možným netransparentním jednáním je i zde značný veřejný zájem na odhalování vnitřních nesrovnalostí. Represi přitom může představovat například započítání kárného řízení, manipulace s rozvrhem práce apod.<sup>47</sup>

### 1.2 Soukromý sektor

Regulace zasahující do zaměstnávání v soukromém sektoru nese odlišné znaky zejména proto, že zde nejde primárně o naplňování veřejného zájmu a vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem je odlišný, méně regulovaný obecnými předpisy a má výrazně dispozitivní charakter. I činnost těchto subjektů se však může výrazně dotýkat veřejného zájmu, například v oblasti plnění veřejných zakázek, poškozování životního prostředí, ohrožování zdraví a dalších oblastí.

V zahraničních úpravách přitom existují jak speciální úpravy zahrnující pouze zaměstnance v korporátní sféře<sup>48</sup>, tak i obecná pojetí zahrnující prakticky všechny fyzické osoby.<sup>49</sup> Běžnější je ovšem ochrana oznamování v rámci veřejného sektoru a ponechání regulace v soukromém

<sup>47</sup> Viz rozsudek ESLP *Kudeshkina proti Rusku*, ve kterém se jednalo o soudkyni, která upozorňovala na nekalé a korupční praktiky v ruské justici.

<sup>48</sup> Viz zákony přijaté v USA, reagující vždy na určité otřesy ve finančním sektoru, jejichž úkolem bylo předcházet náhlým úpadkům korporací. Zavádí proto interní mechanismy jak mohou pracovníci těchto společností upozornit na vnitřní problémy dříve, než bude úpadkem korporace zasažen celý trh. Sarbanes-Oxley Act z roku 2002 jako reakce na krach Enronu a dalších vlivných společností, Dodd-Frank Act jako reakce na finanční krizi z roku 2008.

<sup>49</sup> Viz srbský zákon, jenž obsahuje formulaci „*whistleblower shall mean... person who performs whistleblowing in connection with his employment; hiring procedure; use of services rendered by public and other authorities, holders of public authority or public services; business dealings; and ownership in a business entity.*“

sektoru na vůli zaměstnavatelů a jejich vnitřních předpisech.<sup>50</sup> Možnost zahrnout do ochrany oznamovatelů i konzultanty, osoby samostatně výdělečně činné, subdodavatele a řadu dalších subjektů je v této části vynechána, neboť zde by se jednalo již o podstatné vykročení mimo sféru pracovních, respektive zaměstnaneckých vztahů. Jejich ekonomická vázanost na případného oznamovaného a přístup k vnitřním informacím je však i zde patrný,<sup>51</sup> a tyto osoby jsou proto spolu s dalšími zařazeny do poslední zbytkové kategorie.

### 1.2.1 Zaměstnanci

Zaměstnanci, jejichž pracovní poměr se řídí ZP. Požadavek veřejného zájmu se může projevat i zde, například z hlediska oznamování nekalých jednání společností budujících veřejnou infrastrukturu<sup>52</sup> či společností provozujících soukromé zdravotní služby.<sup>53</sup>

## 1.3 Osoby mimo pracovní poměr

Poslední kategorie je svým rozpětím vůbec nejširší, jelikož zahrnuje osoby, jež nejsou zaměstnanci v pracovním/služebním poměru, jsou však též existenčně vázané na zaměstnavatele. Přístup k vnitřním informacím o činnosti zaměstnavatele a potenciálních protiprávních jednáních mají obdobný jako zaměstnanci v pracovním/služebním poměru a případná odvetná opatření je mohou zasáhnout stejnou intenzitou, jako všechny doposud uvedené skupiny.

### 1.3.1 Bývalí zaměstnanci<sup>54</sup>

Osoby, jejichž vztah k zaměstnavateli již skončil, avšak mohou být stále nositeli informace o nekalých jednáních, na jejichž zveřejnění trvá veřejný zájem. Ochranu bývalých zaměstnanců zmiňují především dokumenty mezinárodních organizací.<sup>55</sup> I oni mohou být zasaženi postihem ze strany bývalého zaměstnavatele, pokud je jejich oznámením určitým způsobem zasaženo do sjednaných smluv (doložky mlčenlivosti apod.).

### 1.3.2 Pracovníci na základě dohod či jiných smluv, spočívajících ve výkonu práce pro smluvní stranu

Zaměstnanci, jejichž vztah k zaměstnavateli je sjednán v režimu ZP dohodou o pracovní činnosti nebo dohodou o provedení práce či osoby působící pro zaměstnavatele na základě jiné smlouvy, vykonávající však srovnatelnou činnost jako pracovníci na základě dohod (konzultanti apod.). Vztah k zaměstnavateli je v těchto případech volnější, skončení smluvního vztahu je jednodušší.

---

<sup>50</sup> Viz studie Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“) *G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers*, str. 6. Interní oznamování upravují ve svých interních předpisech například banky či jiné finanční instituce.

<sup>51</sup> Viz Doporučení RE CM/Rec(2014)7, str. 25. Stejně tak srbský zákon vztahuje ochranu i na tyto osoby.

<sup>52</sup> Britský zákon na ochranu oznamovatelů (Public Interest Disclosure Act) byl přijat i kvůli častým železničním neštěstím, jelikož se zaměstnanci dopravců neodvažovali nahlásit technická pochybení.

<sup>53</sup> Viz rozsudek ESLP *Heinisch proti Německu*, kde soud uznal veřejný zájem na upozornění zdravotní sestry zaměstnané v soukromém subjektu (zařízení pro seniory, jehož většinovým podílníkem však byla spolková země), která informovala o pochybeních v péči o klienty zdravotnického zařízení. Nutno ovšem podotknout, že Německo po vydání tohoto rozsudku nepřijalo žádnou speciální úpravu a setrvalo v názoru, že oznamovatelé jsou dostatečně chráněni již podle stávajících norem a prostřednictvím soudní soustavy.

<sup>54</sup> Srov. Doporučení RE CM/Rec(2014)7, str. 7., které uvádí jak bývalé zaměstnance, tak osoby procházející teprve předšmluvním vyjednáváním a přijímacím procesem.

<sup>55</sup> Studie OECD *G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers*, str. 9, Doporučení RE CM/Rec(2014)7, str. 25.

Mohou být rovněž vázáni mlčenlivostí. Možnost dozvědět se a upozornit na protiprávní jednání je v jejich případě stejná jako u zaměstnanců v pracovním poměru.

### 1.3.3 Stážisté<sup>56</sup>

Osoby vykonávající praxi či neplacenou i placenou stáž u zaměstnavatele. Jejich vztah k zaměstnavateli je méně formalizován a nevztahuje se na ně režim ZP (pokud nepracují na základě dohody o provedení práce či pracovní činnosti), stejně jako běžní zaměstnanci se však mohou stát svědky protiprávních jednání a následně být vystaveni postihu, který se může významně odrazit na jejich profesní dráze.

### 1.3.4 Uchazeči o zaměstnání

Osoby procházející teprve procesem výběrového řízení, jež mohou být svědky ať už nekalých jednání spojených s tímto řízením, tak obecně nezákonných jednání u zaměstnavatele, kde se uchází o místo.

### 1.3.5 Osoby blízké oznamovatelům

Příbuzní či partner oznamovatele/zaměstnance, kteří mohou být případným postihem rovněž dotčeni.<sup>57</sup> OZ obsahuje přitom poměrně extenzivní pojetí osob blízkých, zahraniční úpravy však uplatnění ochrany na osoby blízké podmiňují například pracovníprávním vztahem k těmto zaměstnavateli.

---

<sup>56</sup> Srov. Doporučení RE CM/Rec(2014)7, str. 7, které doporučují zahrnout i neplacené pracovníky („*whether they are paid or not*“).

<sup>57</sup> Viz například slovenský zákon č. 307/2014 Zb., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (dále jen „slovenský zákon“, v němž se za oznamovatele považuje i osoba blízká oznamovatele, pokud je v pracovníprávním vztahu k těmto zaměstnavateli, „*za oznamovateľa sa okrem § 9 považuje aj jemu blízka osoba, ak je v pracovnoprávnom vzťahu k tomu istému zamestnávateľovi.*“

## 2 Typy oznamovaného jednání

Typem oznamovaného jednání je takové jednání, jež splní určitou zákonem vymezenou kvalifikaci a při jehož oznámení bude náležet oznamovateli náležitá ochrana před odvetnými opatřeními zaměstnavatele. Typ oznamovaného jednání přitom může být stanoven jak velmi obecně, tak zahrnovat pouze striktně vymezená protiprávní jednání specifikovaná stávajícími právními předpisy.<sup>58</sup>

### 2.1 Trestné činy

Chráněným oznámením by bylo takové, jehož předmětem by bylo jednání, které by se dalo podřadit pod některý z existujících trestných činů. Nutné by bylo však vymežit, zda je ochrana poskytována pouze osobám, které již spáchanou či připravovanou (příprava však není trestná u všech výše uvedených trestných činů) trestnou činnost oznámili prostřednictvím orgánu činných v trestním řízení, či by byla ochrana udělena i při oznamování uskutečněném v rámci interních mechanismů. Na oznamovatele by byl vymezením rovněž kladen zřejmý nárok na to, aby dokázal alespoň přibližně kvalifikovat jednání, jehož byl svědkem. Případně by byl vystaven nejistotě, zda mu bude ochrana podle zákona náležet. Zde je též třeba uvažovat i o užití trestněprávního postihu za křivé obvinění (§ 345 TZ) nebo pomluvu (§ 184 TZ), která se v souvislosti s oznamováním může uplatnit.

#### 2.1.1 Korupční trestné činy a některé trestné činy s korupcí úzce související

První variantou je poskytování ochrany oznamovatelům pouze v těch případech, kdy se oznámení týká korupčních trestných činů a trestných činů s korupcí souvisejících. Jednalo by se tak o vybrané trestné činy, například o následující skutkové podstaty TZ: § 212 Dotační podvod, § 216 Legalizace výnosů z trestné činnosti, § 220 Porušení povinnosti při správě cizího majetku, § 226 Pletichy v insolvenčním řízení, § 248 Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, § 256 Zjednáání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě, § 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži, § 258 Pletichy při veřejné dražbě, § 260 Poškození finančních zájmů Evropské unie, § 329 Zneužití pravomoci úřední osoby, § 331 Přijetí úplatku, § 332 Podplacení, § 333 Nepřímé úplatkářství, § 350 Padělání a vystavení nepravdivé lékařské zprávy, posudku a nálezů, § 351 Maření přípravy a průběhu voleb a referenda a další.

Výhodou tohoto pojetí je striktní vymezení vztahující ochranu pouze na oznámení přesně vyjmenovaných trestných činů.

#### 2.1.2 Trestné činy s určenou spodní hranicí postihu

Chráněným oznámením je takové, jež kromě výše vyjmenovaných skutkových podstat (či zcela samostatně) splňuje i kritérium, že za oznámení jednání může být uložen trest přesahující určenou

---

<sup>58</sup> V rámci projednávání návrhu novely AZ (jež měla zakotvit ochranu oznamovatelů) LRV dne 13. 6. 2013 se někteří její členové vyjadřovali tím způsobem, že typy oznamovaného jednání by měly být nejprve stanoveny úzce a až později je případně dle výsledků aplikace rozšiřovat.



spodní hranici (viz například sazba trestu odnětí svobody nejméně 3 roky jako ve slovenském zákoně<sup>59</sup>).

### 2.1.3 Trestné činy obecně

Chráněným oznámením je takové, jež upozorňuje na jednání spadající pod některou ze skutkových podstat trestných činů. Okruh chráněných oznámení je tak ohraničen, ale zároveň zahrnuje množinu všech trestně postižitelných jednání.

## 2.2 Přestupky a jiné správní delikty

Chráněným oznámením je takové, jež upozorňuje na jednání spadající pod některou ze skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů v rámci správního trestání. Okruh chráněných oznámení je tak jasně ohraničen, ale zároveň zahrnuje množinu přestupků a jiných správních deliktů. Pro potenciální oznamovatele zde však vyvstává problém s kvalifikováním oznamovaného jednání, neboť úprava přestupků a jiných správních deliktů je na rozdíl od trestných činů navíc roztržštěna do řady dílčích předpisů a určení, zda jednání naplňuje skutkovou podstatu, tak klade na oznamovatele vyšší nároky.

### 2.2.1 Přestupky a jiné správní delikty s určenou spodní hranicí postihu

Do vymezení oznamovaných jednání by spadaly všechny přestupky a jiné správní delikty, za které je možné uložit pokutu přesahující určenou spodní hranici.<sup>60</sup>

### 2.2.2 Přestupky a jiné správní delikty obecně

Za oznamovatele hodného ochrany je považován ten, jenž ohlásí jednání spadající pod jakýkoliv z širokého spektra přestupků a jiných správních deliktů.

## 2.3 Protiprávní jednání

Nejširší variantou je ochrana všech oznámení, jež se týkají jakéhokoli blíže neurčeného jednání, označeného jako protiprávní, nekalé, protispolečenské apod. Chráněný veřejný zájem může být v tomto případě definován široce, výčtem zahrnujícím například lidská práva, životní prostředí, veřejné zdraví, bezpečnost, etické standardy a další.<sup>61</sup> Výhodou této varianty je její široký záběr, který motivuje oznamovatele upozornit na rozsáhlou škálu protiprávních jednání bez toho, aby se musel zabývat jeho kvalifikací dle možného postihu.<sup>62</sup> Toto je však zároveň i hlavním úskalím

---

<sup>59</sup> „1. niektorým z trestných činov poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev podľa § 261 až 263 Trestného zákona, trestným činom machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe podľa § 266 Trestného zákona, niektorým z trestných činov verejných činiteľov podľa ôsmej hlavy druhého dielu osobitnej časti Trestného zákona alebo niektorým z trestných činov korupcie podľa ôsmej hlavy tretieho dielu osobitnej časti Trestného zákona, 2. trestným činom, za ktorý Trestný zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby prevyšujúcou tri roky,“

<sup>60</sup> Viz slovenský zákon, který stanovuje hranici následujícím způsobem: „závažnou protispoločenskou činnosťou protiprávne konanie, ktoré je správnym deliktom, za ktorý možno uložiť pokutu s hornou hranicou vo výške najmenej 50 000 eur.“

<sup>61</sup> Viz Doporučení RE CM/Rec(2014)7 Protection of whistleblowers, str. 7, „include violations of law and human rights, as well as risks to public health and safety and to the environment.“ Dále též znění srbského zákona: „infringement of legislation; violation of human rights; exercise of public authority in contravention of the purpose it was granted; or danger to life, public health, safety, and the environment; or with the aim to prevent large-scale damage.“

<sup>62</sup> Zde třeba zmínit zkušenosti s dříve provozovanou protikorupční linkou, kterou využívali k podávání oznámení z valné většiny kverulanti. Viz Pichrt, Jan. *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer, 2013.

varianty, neboť ochrana by se poskytovala okruhu oznámení od drobných prohřešků (například proti vnitřním předpisům zaměstnavatele) až po trestnou činnost. Důležitým prvkem by proto muselo být důsledné posuzování aspektu dobré víry, veřejného zájmu, absence nepřiměřeného zásahu do právem chráněných zájmů, jelikož stěžejním by bylo jeho vyvažování s loajalitou zaměstnance vůči zaměstnavateli.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Ke střetu loajality zaměstnance a jeho možnosti oznámit nekalá jednání (v tomto případě ohrožující životní prostředí) zaměstnavatele judikoval též Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 298/12.

## 3 Oznámení, jeho náležitosti a oznamovací mechanismy

### 3.1 Podmínky chráněného oznámení z hlediska jeho vnitřní kvality

Veřejný zájem na ochraně oznamovatelů je důsledkem veřejného zájmu na zabránění protiprávnímu jednání, popř. na jeho odhalení a zjednání nápravy. Tato skutečnost logicky podmiňuje poskytnutí ochrany oznamovateli podáním oznámení, které je z hlediska své vnitřní kvality, zejména pokud jde o opodstatněnost oznámení (tj. jeho pravdivost a podloženost), alespoň potenciálně způsobilé k danému účelu. Současně je třeba zohlednit, že daný veřejný zájem není absolutní a je třeba jej poměřovat s dalšími zájmy a hodnotami.

#### 3.1.1 Opodstatněnost oznámení

##### Pravdivost oznamovaných skutečností

Ochrana oznamovatele by byla podmíněna objektivní pravdivostí skutečností, které ve svém oznámení uvedl. Takto nastavená ochrana oznamovatelů by stimulovala výlučně k podávání oznámení, která reálně odhalují protiprávní jednání a na nichž je tudíž nezpochybnitelný veřejný zájem. Na druhou stranu je však třeba vzít v úvahu skutečnost, že oznamovatel typicky nemá reálnou možnost opodstatněnost svého podezření, včetně pravdivosti skutečností, jež toto podezření zakládají, plnohodnotně ověřit. Neměl by tedy zajištěnou dostatečnou ochranu ani v případech, kdy je jeho podezření na protiprávní jednání silně odůvodněné, nedosahuje však naprosté jistoty (tj. ani v převážné většině případů, v nichž k protiprávnímu jednání skutečně došlo). Přejemnějším u oznámení podávaných subjektem, jež jsou kompetentní dané oznámení prošetřit a disponují v tomto směru účinnějšími prostředky než oznamovatel, přičemž jsou současně povinny respektovat práva oznámeného (prošetřovatel v rámci interního oznamovacího mechanismu, orgány činné v trestním řízení apod.) by tedy podmínka objektivní pravdivosti nebyla ve vztahu k veřejnému zájmu na zabránění či odhalení protiprávního jednání příliš efektivní.

##### Rozumné přesvědčení oznamovatele o pravdivosti oznamovaných skutečností

Poskytnutí ochrany oznamovateli by bylo vázáno na jeho subjektivní, rozumně podložené přesvědčení, že skutečnosti uvedené v oznámení jsou pravdivé. Oznamovatel by byl tudíž chráněn i v případech, kdy oznámil skutečnosti objektivně nepravdivé, jejichž nepravdivosti si však se zřetelem ke všem okolnostem nemohl být vědom. To by mu – s ohledem na jeho omezené možnosti získat ohledně opodstatněnosti svého podezření naprostou jistotu – poskytovalo dostatečnou míru právní jistoty. Současně by se ochrana omezovala jen na oznámení, která jsou reálně podložená alespoň natolik, aby mohla být rozumně považována za pravdivá. Podstatné by totiž – a to v souladu s obecným pojetím dobré víry v českém právním řádu<sup>64</sup> - nebylo výlučně vnitřní přesvědčení oznamovatele, ale přesvědčení založené na přiměřeném zohlednění relevantních okolností. Samotné vnitřní přesvědčení je neprokazatelné i nevyvratitelné, což by nepředstavovalo dostatečný korektiv pro eliminaci nepravdivých oznámení a nezajišťovalo dostatečnou míru právní jistoty osobám, jež při svém jednání musejí postavení chráněného oznamovatele zohledňovat. Ochrana podmíněná pouze vnitřním přesvědčením oznamovatele by navíc – nezávisle na předchozím – nevyklučovala ani případy extrémní nedbalosti oznamovatele při posuzování zjištěných skutečností, což není – z hlediska efektivity odhalování protiprávního jednání a ochrany legitimních zájmů osob, jejichž (domnělé) jednání je předmětem oznámení, žádoucí.

<sup>64</sup> Srov. např. § 4 odst. 2 OZ: „Činí-li právní řád určitý následek závislým na něčím vědomostem, má se na mysli vědomost, jakou si důvodně osvojí osoba případu znalá při zvážení okolností, které jí musely být v jejím postavení zřejmé. To platí obdobně, pokud právní řád spojuje určitý následek s existencí pochybnosti.“

Přesvědčení oznamovatele o pravdivosti oznamovaných skutečností by se – v souladu s obecnými principy právního řádu<sup>65</sup> - předpokládalo, pokud by nebyl prokázán opak.

### **Absence podmínky pravdivosti oznamovaných skutečností**

Z poskytované ochrany by nebyla explicitně vyloučena ani oznámení vědomě nepravdivá, tj. oznámení, jež z podstaty věci nemohou nijak přispět k odhalení či nápravě protiprávního jednání a naopak je samy představují. Taková úprava by vedla k absurdním důsledkům, kdy by „oznamovatel“ samotným protiprávním jednáním získal ochranu před jeho následky (v závislosti na povaze ochrany např. ochranu před odpovídajícím legitimním postihem v rámci pracovního nebo služebního poměru, nebo dokonce trestněprávní imunitu), popř. i další výhody a lze předpokládat, že by v praxi podávání lživých oznámení výrazně stimulovala. Jako určitý korektiv těchto důsledků by mohla sloužit obecná právní zásada, podle níž se nikdo nemůže dovolávat vlastní nepoctivosti<sup>66</sup>; ta je však v českém právním řádu výslovně zakotvena pouze pro oblast soukromého práva<sup>67</sup> a možnost jejího využití v případě oznamovatelů ve služebním poměru není jednoznačná, byť ji v aplikační praxi soudů nelze vyloučit<sup>68</sup>.

### **3.1.2 Subjektivní motivace oznamovatele**

#### **Veřejný zájem**

Podmínky nároku na ochranu by splňovali pouze oznamovatelé, kteří podali oznámení s přímým úmyslem naplnit veřejný zájem. Jde o případy, kde je oznamovatel z hlediska běžného morálního cítění nejvíce hoden ochrany, nicméně tato úprava nezohledňuje skutečnost, že okruh případů, kdy je na podání oznámení nezpochybnitelný veřejný zájem, je výrazně širší než okruh případů, kdy takový zájem subjektivně sleduje oznamovatel. Další nevýhodou je skutečnost, že subjektivní motivaci je obtížné prokázat, takže by tato úprava nemusela poskytovat dostatečnou míru jistoty ani těm oznamovatelům, kteří jsou motivováni veřejným zájmem.

#### **Vyloučení obzvláště zavrženíhodných motivů**

Z ochrany by byli vyloučeni oznamovatelé sledující svým oznámením natolik morálně problematický cíl (osobní zášť, touha po osobním zisku, přímý úmysl poškodit zaměstnavatele, snaha zneužít ochrany náležející oznamovateli pro nesouvisející situace), že by jejich zvýšená ochrana v důsledku takového jednání byla v rozporu s hodnotovým systémem společnosti. Výhody i nevýhody odpovídají předchozí variantě, jen v mírněnější podobě.

#### **Subjektivní motivace oznamovatele nepodstatná**

Ochrana by byla poskytována všem oznamovatelům nezávisle na jejich subjektivní motivaci. Byl by sledován pouze objektivní veřejný zájem na odhalení protiprávního jednání, bez zohlednění morálních aspektů jednání oznamovatele.

#### **Odstupňování ochrany v závislosti na subjektivní motivaci oznamovatele**

Základní úroveň ochrany (např. ochrana před šikanózními postihy v zaměstnání) by byla poskytována všem oznamovatelům; oznamovatelé, u nichž neexistuje pochybnost o subjektivně poctivých motivech, by měli nárok na další formu ochrany (např. právní pomoc). Toto řešení

---

<sup>65</sup> Srov. § 7 OZ: „*Má se za to, a to, že ten, kdo jednal určitým způsobem, jednal poctivě a v dobré víře.*“

<sup>66</sup> *Nemo turpitudinem suam allegare potest.*

<sup>67</sup> Viz § 6 odst. 2 věta první OZ: „*Nikdo nesmí těžit ze svého nepoctivého nebo protiprávního činu.*“

<sup>68</sup> Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 8 Azs 118/2006-81, v němž soud z této zásady dovodil (být pouze jako doplňkový argument) nedostatek oprávnění žalobce, který sám podal žalobu k určitému soudu, dovolávat se v kasační stížnosti proti rozhodnutí tohoto soudu jeho místní nepříslušnosti.

obecně koresponduje s principy ochrany oznamovatelů stanovenými ESLP, který poskytnutí určité míry ochrany i oznamovatelům s problematickou motivací zcela nevylučuje<sup>69</sup>.

### 3.1.3 Rozsah vyloučení oznámení, jimiž dochází k protiprávnímu jednání

Oznámením protiprávního jednání může oznamovatel sám jednat protiprávně, a to v různé formě – od porušení povinností vyplývajících z pracovního poměru až po trestný čin. Ze samotné skutečnosti, že k protiprávnímu jednání (např. trestnému činu) došlo formou podřaditelnou pod definici whistleblowingu, nelze obecně dovodit menší společenskou škodlivost takového jednání oproti jeho jiným formám, resp. převahu veřejného zájmu na oznámení nad zájmem zohledněným ustanovením právního řádu, které oznamovatel porušil. Tyto zájmy je vždy třeba poměřovat ve vztahu ke konkrétním okolnostem individuálního případu, např. s ohledem na závažnost oznamovaného jednání, újmu způsobenou oznámením, dostupnost a účinnost šetrnějších prostředků k dosažení veřejného zájmu apod. Nastavení jednoznačných pravidel (nad rámec obecných pravidel ohledně nutnosti zohlednit převahu veřejného zájmu naplňovaného oznámením nad kolidujícím zájmem či hodnotou) v navrhované úpravě proto zřejmě – při zachování hodnotové vyváženosti právního řádu – není možné.

#### **Porušení povinností vyplývajících z pracovního či služebního poměru**

Půjde zejména o porušení povinnosti státních zaměstnanců zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu služby a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným osobám podle § 77 odst. 1 písm. h) ZSS a obdobnou povinnost všech zaměstnanců veřejné správy podle § 303 odst. 2 ZP, popř. porušení povinnosti všech zaměstnanců nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele podle § 301 písm. d) ZP. Rozsah poskytování ochrany oznamovatelům, kteří porušili tyto povinnosti, je klíčový, neboť jde o jediné případy, v nichž mohou být oznamovatelé v zásadě (vždy s ohledem na konkrétní okolnosti posuzovaného případu) v rámci pracovněprávního či služebního vztahu legitimně postihováni podle stávající úpravy. Varianta, podle níž by byl oznamovatel povinen nejprve využít interního oznamovacího mechanismu, tento problém do určité míry minimalizuje. V rámci tohoto mechanismu samotného by k porušení příslušných povinností nedocházelo. Nelze-li jeho prostřednictvím dosáhnout nápravy, tj. není-li zaměstnavatel schopen či ochoten zjednat nápravu, nabývá veřejný zájem na zajištění nápravy jinými prostředky vyšší relativní důležitosti.

#### **Trestné činy**

Jde o společensky nejškodlivější druh protiprávního jednání, typově shodný s nejzávažnějšími z možných oznamovaných jednání. I v rozsahu, v jakém na oznámení představujícím trestný čin vůbec může existovat veřejný zájem (což z podstaty věci vylučuje trestné činy spočívající ve lživosti oznámení), nelze jej obecně považovat za silnější než ohrožený zájem chráněný TZ. V této souvislosti je třeba rovněž upozornit na institut krajní nouze jakožto okolnosti vylučující protiprávnost podle TZ<sup>70</sup>, který může být aplikovatelný právě na ty případy, kdy veřejný zájem na oznámení nad kolidujícím zájmem jednoznačně převažuje (s tím důsledkem, že pak ze strany oznamovatele nejde o trestný čin).

<sup>69</sup> Viz rozsudek ESLP ve věci Guja proti Moldavsku: „...an act motivated by a personal grievance or a personal antagonism or the expectation of personal advantage, including pecuniary gain, would not justify a particularly strong level of protection...”.

<sup>70</sup> § 28 TZ: „ (1) Čin jinak trestný, kterým někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému trestním zákonem, není trestným činem. (2) Nejde o krajní nouzi, jestliže bylo možno toto nebezpečí za daných okolností odvrátit jinak anebo způsobený následek je zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil, anebo byl ten, komu nebezpečí hrozilo, povinen je snášet.“

## 3.2 Podmínky chráněného oznámení z hlediska požadavků na identifikaci oznamovatele

### 3.2.1 Nutná identifikace oznamovatele

Možnost ochrany oznamovatele, popř. povinnost prošetřovatele<sup>71</sup> se podaným oznámením zabývat, by byla omezena na oznámení, v nichž oznamovatel uvede své identifikační údaje. V tomto případě by oznamovatel reálně nesl plnou odpovědnost za obsah svého oznámení (z hlediska jeho pravdivosti aj.), což by mělo pozitivní vliv na kvalitu podaných oznámení a minimalizovalo negativní zásahy do práv oznámeného. Navíc by to - ve spojení s možností získat součinnost oznamovatele při prošetřování (svědectví, doplňující informace) zvýšilo efektivitu prošetřování protiprávního jednání. Nevýhodou by byla eliminace opodstatněných oznámení ze strany těch oznamovatelů, kteří považují – ať na základě svých osobnostních rysů, či na základě konkrétních okolností daného případu – za jedinou dostatečně spolehlivou ochranu před odvetou utajení své totožnosti.

### **S utajením totožnosti na žádost oznamovatele v rámci interního mechanismu (popř. externího oznámení ke specifickému orgánu)**

#### **- Absolutním**

Oznamovatel se zájmem využít ochrany by se musel v oznámení dostatečně identifikovat, nicméně na jeho žádost by byla pověřená osoba (např. prošetřovatel/ombudsman) povinen utajit jeho totožnost před třetími osobami (včetně odpovídajících povinností v souvislosti s administrací oznámení). Tato varianta zachovává podstatnou část výhod obecné povinnosti identifikace oznamovatele (s mírným omezením práv oznamovaného, tj. bez jeho možnosti zpochybnit věrohodnost oznamovatele, např. s ohledem na jejich vzájemné vztahy) a ve značné míře – v rozsahu, v jakém má oznamovatel důvěru v pravidla příslušného oznamovacího mechanismu a konkrétní pověřené osoby – eliminuje jeho obavy z odvetných opatření ze strany oznámeného. Problémem je nemožnost zajistit nezbytnou součinnost oznamovatele při eventuálním navazujícím trestním či správním řízení.

#### **- S výjimkou pro prozrazení totožnosti oznamovatele kompetentním orgánům**

Oproti předchozí podvariantě by utajení nevyklučovalo možnost prozradit identitu oznamovatele orgánům veřejné moci příslušným vést řízení ohledně předmětu oznámení (např. orgánům činným v trestním řízení), je-li pro toto řízení potřebná, při následném předání oznámení těmto orgánům ze strany prošetřovatele. Utajení totožnosti oznamovatele by se následně řídilo příslušnou procesní úpravou, např. s možností využití institutu utajeného svědka podle § 55 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TŘ“); SŘ žádnou specifickou úpravu utajení totožnosti oznamovatele či svědka neobsahuje. Okruh oznamovatelů splňujících zákonné podmínky pro postavení utajeného svědka<sup>72</sup> by však byl nepochybně výrazně užší než okruh oznamovatelů požadujících utajení své totožnosti; v rozsahu tohoto rozdílu by nebyly příslušné obavy oznamovatelů eliminovány. Absence obeznamenosti

<sup>71</sup> Tato povinnost má smysl zejména ve vztahu k interním oznamovacím mechanismům (ev. ke specifickému mechanismu externího oznámení ke zvláštnímu orgánu). Orgány veřejné moci příslušné k řízení ve věci oznámení (orgány činné v trestním řízení, správní orgány) se v relevantním rozsahu obecně řídí zásadou oficiality (takže anonymita oznámení obecně není překážkou jeho prošetření).

<sup>72</sup> Viz § 55 odst. 2 TŘ věta první: „Nasvědčují-li zjištěné okolnosti tomu, že svědku nebo osobě jemu blízké v souvislosti s podáním svědectví zřejmě hrozí újma na zdraví nebo jiné vážné nebezpečí porušení jejich základních práv, a nelze-li ochranu svědka spolehlivě zajistit jiným způsobem, orgán činný v trestním řízení učiní opatření k utajení totožnosti i podoby svědka; jméno a příjmení a jeho další osobní údaje se do protokolu nezapisují, ale vedou se odděleně od trestního spisu a mohou se s nimi seznamovat jen orgány činné v trestním řízení v dané věci.“

příslušných orgánů veřejné moci s totožností oznamovatele by však – zejména v případech, kdy je pro vyšetřování nezbytná jeho součinnost – řádné objasnění věci nepřiměřeně znesnadňovala.

### **3.2.2 Možnost anonymního oznámení**

Na anonymní oznámení by se výslovně vztahoval shodný režim jako na oznámení učiněná identifikovaným oznamovatelem, a to v rozsahu, v jakém není z povahy věci vyloučen (včetně plnohodnotné ochrany v případě, že je totožnost anonymního oznamovatele dodatečně prozrazena). Možnost podávat oznámení anonymně (a dosáhnout jimi prošetření oznamovaných skutečností v rámci interního oznamovacího mechanismu a případného zjednání nápravy) je nejsilnější formou ochrany oznamovatele před případnými odvetnými opatřeními ze strany oznámeného. Nevýhodou anonymního oznámení je ztížení možnosti jeho řádného prošetření (absence možnosti využít svědectví oznamovatele jakožto důkazního prostředku, stejně jako možnosti posoudit věrohodnost oznamovatele) a snadná zneužitelnost; při umožnění anonymního oznámení lze očekávat zvýšení poměru neopodstatněných či přímo lživých oznámení. Potřeba takto intenzivní ochrany oznamovatele (popř. potřeba využít oznámení oznamovatelů trvajících na anonymitě) může převážit popsané nevýhody jen v případech, kdy jsou obavy oznamovatelů dostatečně opodstatněné a na prošetření oznámení je mimořádný veřejný zájem (např. u nejzávažnějších trestných činů páchaných v rámci organizovaného zločinu).

## **3.3 Podmínky chráněného oznámení z hlediska volby oznamovacího mechanismu<sup>73</sup>**

### **3.3.1 Omezení (explicitně stanovené) ochrany na interní oznámení**

Ochrana oznamovatelů, resp. celý právní režim obsažený v navrhované úpravě, by se vztahoval jen k oznámením podávaným zaměstnavateli, resp. jím určenému subjektu. Ochrana oznamovatelů, kteří podali oznámení mimo tento rámec, včetně oznámení orgánům veřejné moci příslušným vést řízení ohledně předmětu oznámení, by se řídila stávající právní úpravou. Oznamovatelé by tak v tomto rozsahu mohli na svou ochranu před odvetnými opatřeními využít obecné právní instituty pracovního práva (zejména taxativní výčet zákonných důvodů skončení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele, povinnost zaměstnavatele zajistit zaměstnancům rovné podmínky) a obdobné instituty právních předpisů upravujících různé druhy služebního poměru, dále instituty občanského práva (náhrada škody a nemajetkové újmy), popř. i práva správního či trestního (dosahuje-li odvěta intenzity veřejnoprávního deliktu) a standardní soudní ochrany. Ochrana oznamovatelů činících nezbytné kroky k naplnění veřejného zájmu na zabránění protiprávnímu jednání či zjednání nápravy by tak podléhala dvěma různým právním režimům, a to – i při zakotvení obecné povinnosti zaměstnavatelů interní oznamovací mechanismus zavést, která je sama o sobě v případě soukromého sektoru sporná - v závislosti na tom, zda je interní mechanismus zavedený jejich konkrétním zaměstnavatelem k plnému dosažení tohoto cíle způsobilý.

---

<sup>73</sup> Podmínky chráněného oznámení z hlediska volby oznamovacího mechanismu se z podstaty věci nemohou vztahovat na trestné činy podléhající oznamovací povinnosti podle § 368 TZ, které musejí být oznámeny státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu (v případě vojáka nadřízenému), ani na trestné činy podléhající povinnosti je překazit podle § 367 TZ, kde nemusí být samotné oznámení v praxi dostatečně účinné, ani není (s výjimkou oznámení státnímu zástupci, policejnímu orgánu a v případě vojáka nadřízenému) považováno ze zákona za splnění této povinnosti.

### **3.3.2 Omezení (explicitně stanovené) ochrany na interní oznámení, externí oznámení speciálnímu orgánu a oznámení orgánům veřejné moci příslušným vést řízení ohledně předmětu oznámení**

Oproti předchozí variantě by se ochrana oznamovatelů rozšířila i na oznámení kompetentním orgánům veřejné moci. Všechny zmíněné formy oznámení by byly postaveny na roveň a bylo by výlučně na volbě oznamovatele, ke kterému z příslušných subjektů (orgánů) své oznámení podá. Tato varianta nezohledňuje specifika interního mechanismu (pokud jde o možnost zachování loajality a diskrétnosti zaměstnance) a odpovídající důvody pro jeho upřednostnění v případech, kdy je pro naplnění veřejného zájmu na zabránění protiprávního jednání, popř. zjednání nápravy dostatečný. Současně obsahuje nevýhody dvojího režimu ochrany oznamovatelů obdobně jako předchozí varianta (v tomto případě v závislosti na řádném výkonu pravomoci kompetentním orgánem).

### **3.3.3 Ochrana poskytovaná bez omezení ohledně použitého oznamovacího mechanismu**

Ochrana by byla poskytována všem oznamovatelům vymezených protiprávních jednání (při splnění dalších podmínek), a to zcela nezávisle na tom, jaký oznamovací mechanismus použili. Oznámení (resp. informace v něm obsažené) by mohlo být poskytnuto komukoli zcela dle volby oznamovatele, typicky by se – nad rámec subjektů zahrnutých v předchozích variantách – zřejmě jednalo zejména o média či neziskové organizace poskytující podporu oznamovatelům. Tato varianta – kromě toho, že nerespektuje potřebu zachování loajality zaměstnavateli ani v míře, v jaké nekoliduje s veřejným zájmem – nerespektuje ani veřejný zájem na řádném a kompetentním prošetření oznámení příslušnými orgány. Současně je v rozporu s principy pro ochranu oznamovatelů stanovených ESLP.<sup>74</sup>

### **3.3.4 Omezení ochrany na zachování stanovené posloupnosti využití jednotlivých forem oznámení**

Oznamovatel by byl chráněn za předpokladu, že dodrží stanovené podmínky pro využití jednotlivých typů oznamovacích mechanismů. Tyto podmínky by byly nastaveny tak, aby oznamovací mechanismus působící větší újmu zaměstnavateli mohl oznamovatel vždy využít až v situaci, že veřejného zájmu nelze dosáhnout mírnějším prostředkem, tj. že oznamovací mechanismus více šetřící zájmy zaměstnavatele není dostupný, účinný či bezpečný. Základní formu oznamovacího mechanismu by představovalo interní oznámení, následovalo oznámení kompetentním orgánům (popř. speciálnímu orgánu příslušnému přijímat externí oznámení) a až jako poslední možnost by přicházelo v úvahu neomezené zveřejnění. Pro možnost přechodu k dalším méně šetrným oznamovacím mechanismům by byla stanovena konkrétní kritéria (např. interní mechanismus nebyl zaveden, nesplňuje stanovené parametry, či jeho využití prokazatelně nevedlo v daném případě či nevede obecně v obdobných případech ke zjednání nápravy, hrozí nebezpečí z prodlení či likvidace důkazů; orgány činné v trestním řízení zjevně sabotují vyšetřování apod.).

---

<sup>74</sup> Viz rozsudek ESLP ve věci Guja proti Moldavsku: „...disclosure should be made in the first place to the person's superior or other competent authority or body. It is only where this is clearly impracticable that the information could, as a last resort, be disclosed to the public ...”.



### 3.4 Oznamovací mechanismy

#### 3.4.1 Povinné zavedení interního oznamovacího mechanismu

Všichni zaměstnavatelé (ve vymezeném rozsahu) by měli povinnost zavést interní oznamovací mechanismus pro oznamovatele. Interní oznamovací mechanismus umožňuje podat oznámení o protiprávním jednání přímo zaměstnavateli, resp. jím určené osobě (v širším, zde zastávaném pojetí nemusí být tato osoba nutně součástí vnitřní organizační struktury zaměstnavatele, ale může jít i o externí osobu vybranou a smluvně zajištěnou zaměstnavatelem, např. o advokáta; to má praktický význam pro zaměstnavatele, pro něž by s ohledem na jejich velikost či jiné specifické faktory nebylo určení interní osoby efektivní). Využití interního oznamovacího mechanismu eliminuje problémy střetu různých zájmů a hodnot (loajalita k zaměstnavateli oproti veřejnému zájmu na zabránění protiprávnímu jednání); tento mechanismus je tudíž namístě — v míře, v jaké je reálně způsobilý dosáhnout daného veřejného zájmu (a v jaké to nekoliduje s jinými právními předpisy, např. s oznamovací povinností podle TZ) – preferovat před ostatními oznamovacími mechanismy. Zavedení interního oznamovacího mechanismu má nezpochybnitelné výhody pro samotného zaměstnavatele, jemuž usnadňuje prevenci protiprávního jednání (které je často namířeno přímo proti němu či v rozporu s jeho zájmy) a zjednání nápravy (např. v podobě postihu osob, jež se ho dopustili), a to bez negativních důsledků pro něj samotného (reputačních, v podobě veřejnoprávního postihu apod.). S ohledem na tuto skutečnost se - při volbě varianty, kdy by byl chráněný oznamovatel obecně povinen nejprve využít tohoto mechanismu, - zakotvení povinnosti jej zavést v soukromém sektoru nejeví nezbytným a bylo by vhodnější pouze umožnit soukromým zaměstnavatelům jeho zavedení na dobrovolné bázi (tj. soukromý zaměstnavatel by reálně, na základě své individuální situace, zvažoval riziko vyplývající z možnosti oznamovatele obrátit se v případě absence interního oznamovacího mechanismu přímo na příslušné orgány oproti nákladům na zavedení interního oznamovacího mechanismu). Oproti tomu při volbě varianty, kdy by se ochrana vztahovala pouze na oznámení podaná interně, by bylo zřejmě namístě uložit povinnost zavést interní oznamovací mechanismy pro všechny zaměstnavatele, včetně soukromých (ev. s určitými výjimkami ohledně velikosti či druhu vykonávané činnosti). U veřejnoprávních korporací (i jednotlivých státních orgánů) a jimi ustavených právnických osob by - vzhledem k relevantním odlišnostem oproti soukromému sektoru (výkon veřejné moci, nakládání s veřejnými prostředky) – bylo namístě povinné zavedení interního oznamovacího mechanismu bez dalšího; současně by bylo třeba stanovit postup v případech, kdy by pro dané entity nebylo zřízení vlastního interního mechanismu efektivní (možnost určení společného prošetřovatele pro více malých obcí, možnost příspěvkových organizací využívat interního mechanismu svého zřizovatele apod.). Současně je však třeba uvést, že státním orgánům neposkytuje interní oznamovací mechanismus shora popsané výhody relevantní pro ostatní zaměstnavatele, tj. plnohodnotnou možnost interního zajištění nápravy, a to s ohledem na jejich obecnou oznamovací povinnost u trestných činů<sup>75</sup> a u přestupků (v tomto případě se daná povinnost vztahuje i na orgány obce).<sup>76</sup>

#### 3.4.2 Určení zvláštního orgánu příslušného k přijímání externích oznámení

Právní úprava by určila zvláštní orgán, jemuž by svěčila působnost přijímat externí oznámení od oznamovatelů, a to buď některý ze stávajících orgánů (Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář

<sup>75</sup> Viz § 8 odst. 1 věta druhá TR: „Státní orgány jsou dále povinny neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin“.

<sup>76</sup> Viz § 58 odst. 1 věta první zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů: „Orgány Policie České republiky, Vojenské policie (dále jen „orgán policie“), státní orgány a orgány obce oznamují příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li samy příslušny k jejich projednávání.“

Veřejného ochránce práv), nebo se současným zřízením nového specializovaného orgánu pro tento účel. Výhody této varianty – zejména ve formě nově zřízeného orgánu, neboť žádný z těch stávajících není pro daný účel z hlediska rozsahu své působnosti vhodný - spočívají v koncentraci oznámení na jednom místě (s možností evidence oznamovatelů pro účely jejich ochrany) a v usnadnění propojení oznámení s případnou aktivní podporou oznamovatelů (právní, psychologickou). Nicméně z hlediska samotného účelu oznámení, tj. jeho řádného prošetření a vyvození odpovídajících důsledků, by daný orgán zjevně plnil pouze roli pasivního zprostředkovatele omezujícího se na postoupení oznámení kompetentním orgánům. Zřízení nového samostatného úřadu pouze pro tento účel se – mimo jiné i s ohledem na faktický počet podávaných či očekávatelných oznámení - nejeví příliš efektivní. Pokud by tento externí mechanismus měl navíc nahradit interní oznamovací mechanismus (a nikoli jej pouze doplňovat), nešlo by z hlediska relevantních faktorů (popsaných u interního oznamovacího mechanismu) o náhradu způsobilou.

### **3.5 Požadavky na interní oznamovací mechanismus**

Právní úprava by stanovila určité základní požadavky, jaké musí splňovat interní oznamovací mechanismus, aby byl považován za interní oznamovací mechanismus v jejím smyslu. Tato varianta je relevantní zejména ve spojení s variantou, podle níž se ochrana oznamovatele omezuje na využití interního mechanismu, a variantou, podle níž musí chráněný oznamovatel obecně nejprve využít interního mechanismu. V těchto případech je nezbytné, aby byl interní mechanismus svými parametry způsobilý k dosažení účelu oznámení, tj. aby umožňoval jeho dostatečné prošetření a vedl k zabránění protiprávnímu jednání či zjednání nápravy; stejně tak je nezbytná dostatečná informovanost zaměstnanců o možnosti jeho využití a jejich důvěra v jeho efektivitu (závislá mimo jiné na nezávislosti, pravomocech a odpovědnosti prošetřovatele).

#### **3.5.1 Informovanost zaměstnanců**

Zaměstnanci by museli být prokazatelně a vhodnou formou informováni o existenci a účelu interního oznamovacího mechanismu, svých právech a povinnostech souvisejících s jeho případným využitím (včetně příslušné právní úpravy), o osobě pověřené příjmem a prošetřováním podaných oznámení (dále jen „prošetřovatel“) a způsobu podávání oznámení (včetně zajištěných vhodných prostředků pro podávání anonymních a důvěrných oznámení, bude-li je právní úprava umožňovat).

#### **3.5.2 Prošetřovatel<sup>77</sup>**

##### **Nezávislost prošetřovatele**

###### **- Způsob ustavení do funkce**

Určení konkrétní osoby prošetřovatelem by nebylo plně na vůli zaměstnavatele. Jako řešení využitelné u všech zaměstnavatelů, tj. ve veřejném i soukromém sektoru, se jeví možnost určité míry ovlivnění osoby prošetřovatele ze strany zaměstnanců, např. volba prošetřovatele zaměstnanci z okruhu osob (určitého minimálního počtu) vybraných zaměstnavatelem, nebo podmínění ustavení určité osoby prošetřovatelem souhlasem stanovené části zaměstnanců, popř. odborové organizace. Jako alternativa pouze pro veřejný sektor přichází v úvahu rovněž podmínka souhlasu určitého orgánu

---

<sup>77</sup> Např. prošetřovatel ve smyslu NV č. 145/2015. či jiném pojetí Může se taktéž jednat o ombudsmana či obdobným způsobem funkčně definovaného zaměstnance zaměstnavatele.

(např. nadřízeného) nebo subjektu (např. zřizovatele) s ustavením konkrétního prošetřovatele.

- **Postavení v hierarchické struktuře zaměstnavatele**

Prošetřovatel by měl takové postavení v organizační struktuře zaměstnavatele, aby bylo eliminováno (či alespoň minimalizováno) riziko negativních zásahů do jeho činnosti, např. ze strany jeho nadřízených. Možným řešením je bezprostřední podřízenost prošetřovatele nejvyššímu představiteli (orgánu) zaměstnavatele; alternativou je vynětí prošetřovatele z reálných důsledků fungování hierarchické struktury (absence vázanosti pokyny nadřízených při prošetřování, zvláštní mechanismus personálních opatření vůči prošetřovateli aj.).

- **Formální zakotvení principu nezávislosti prošetřovatele**

Právní úprava by výslovně stanovila zásadu nezávislosti prošetřovatele, která by posloužila jako výkladové pravidlo při řešení konkrétních situací vyvolaných přímými i nepřímými zásahy do jeho činnosti v rámci stanovené působnosti.

- **Pravomoci prošetřovatele**

Právní úprava by vymezovala konkrétní pravomoci prošetřovatele, které jsou nezbytné k řádnému výkonu jeho činnosti; zejména jde o právo na požadování součinnosti ze strany všech zaměstnanců, přístup k dokumentům a získávání informací. Současně by upravila rozsah pravomoci prošetřovatele, pokud jde o zjednání nápravy v důsledku jeho zjištění protiprávního jednání (pravomoc přijímat, nebo pouze navrhopvat – s různou mírou závaznosti – nápravná opatření).

- **Odpovědnost prošetřovatele**

Právní úprava by ukládala prošetřovateli konkrétní povinnosti zaručující řádný postup při prošetřování a ochranu práv oznamovatele, oznámeného a dalších osob v rámci prošetřování (např. mlčenlivost, šetření práv oznámeného apod.). Současně by stanovila sankce za jejich porušení (např. prozrazení totožnosti oznamovatele, který podal důvěrné oznámení) pro prošetřovatele, popř. i zaměstnavatele.

## 4 Ochrana před odvetnými opatřeními

### 4.1 Ochrana oznamovatele před odvetnými opatřeními v rámci zaměstnání

S ohledem na pojetí oznamovatele jakožto osoby, která se dozví o oznamovaném protiprávním jednání v souvislosti s činností svého zaměstnavatele<sup>78</sup>, je logické zaměřit jeho případnou zvýšenou ochranu primárně do oblasti jeho zaměstnaneckého vztahu (pracovního či služebního poměru). Jde o jedinou oblast, v níž mohou být tito oznamovatelé vystaveni specifickým formám odvety a pro niž lze tudíž zvažovat specifickou formu ochrany (nad rámec obecné ochrany osob, které podají oznámení o protiprávním jednání, jsou jeho svědky či poskytují jakoukoli součinnost při jeho vyšetřování, prostřednictvím obecných institutů trestního, správního či občanského práva). Pro posouzení vhodnosti zajištění takovéto ochrany, popř. její konkrétní formy je třeba zaměřit se zejména na otázku její potřebnosti (ve vztahu ke stávající úpravě, která poskytuje zaměstnanci a stabilitě jeho zaměstnaneckého vztahu vysokou míru ochrany – taxativní výčet důvodů ukončení pracovního poměru i jeho změn ze strany zaměstnavatele, povinnost rovného zacházení se všemi zaměstnanci; správní řízení v případě ukončení či nejvýznamnějších změn služebního poměru apod.), její účelnosti (zda je způsobilé zajistit plnohodnotnou ochranu oznamovatele v relevantním rozsahu), její přiměřenosti (ve vztahu k právům a legitimním zájmům zaměstnavatele a ve vztahu k postavení jiných zaměstnanců) a její konzistence s právním řádem (tj. s jeho stávajícími instituty).

#### 4.1.1 Obecný zákaz postihů a znevýhodňování oznamovatele v zaměstnání

Do právního řádu by bylo explicitně zakotveno pravidlo, podle něhož nesmí být oznamovatel v souvislosti s (chráněným) oznámením nijak postihován či znevýhodňován v zaměstnání. Tato úprava by měla dva odlišné důsledky, a to v závislosti na tom, nakolik je podle stávající úpravy konkrétní postih oznamovatele v souvislosti s oznámením legitimní.

V rozsahu (v zásadě) legitimních postihů zaměstnance, tj. postihů za porušení povinností vyplývajících z pracovního či služebního poměru (např. za porušení povinnosti mlčenlivosti či loajality k zaměstnavateli v souvislosti s oznámením), by se jednalo o speciální úpravu k příslušným ustanovením dotčených právních předpisů (ZP, ZSS, ZPBS, ZVP), např. k obecné možnosti zaměstnavatele ukončit z tohoto důvodu pracovní či služební poměr zaměstnance. Problém střetu veřejného zájmu na oznámení protiprávního jednání, resp. na ochraně oznamovatele naplňujícího tento veřejný zájem, který je podle stávající právní úpravy řešen soudy, vždy pro individuální případ na základě konkrétních okolností<sup>79</sup>, by bylo nezbytné vyřešit již v rámci obecné právní úpravy, a to buď vhodným nastavením konkrétních parametrů chráněného oznámení (např. pokud jde o rozsah vyloučení oznámení, jimiž dochází k protiprávnímu jednání, omezení využití externích oznamovacích mechanismů nebo zpřísnění požadavků na externí oznámení z hlediska motivace oznamovatele, porovnání závažnosti oznamovaného jednání s újmou pro zaměstnavatele apod.), nebo obecným pravidlem, jež by z ochrany vyloučilo ta oznámení, na nichž není veřejný zájem, popř. tento zájem nepřevažuje nad jinými zájmy a hodnotami (vymezená pomocí obecných kritérií aplikovaných soudy na konkrétní okolnosti jednotlivých případů)

Ve zbývajícím rozsahu by se jednalo o explicitní vyjádření zákazu nelegitimních postihů či znevýhodňování oznamovatele ze strany zaměstnavatele. Tato ochrana oznamovatelů (stejně

<sup>78</sup> Viz kapitola 1 Přílohy č. 1.

<sup>79</sup> Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 298/12.

jako kohokoli jiného vystaveného odlišnému zacházení bez věcně relevantních důvodů) je v principu podřaditelná již pod obecnou povinnost zaměstnavatele zajistit rovné zacházení se všemi zaměstnanci obsaženou ve všech relevantních právních předpisech<sup>80</sup>. Všechny tyto předpisy však současně obsahují – v různém rozsahu – i speciální ustanovení zaručující – nad rámec zajištění rovných podmínek – explicitní zákaz postihů či znevýhodňování (ev. i jinou ochranu) určitých skupin zaměstnanců, u nichž lze typově předpokládat zvýšené riziko účelových nelegitimních postupů ze strany zaměstnavatele. Jde např. o členy odborových orgánů<sup>81</sup>, zástupce zaměstnanců<sup>82</sup> nebo o zaměstnance domáhající se zákonným způsobem svých práv<sup>83</sup>. Zakotvení totožné speciální ochrany pro oznamovatele, kteří jsou v relevantním ohledu (tj. pokud jde o možný konfliktní vztah se zaměstnavatelem či jeho konkrétními zaměstnanci s rozhodovací pravomocí) ve shodné situaci jako kterákoli ze shora zmíněných skupin zaměstnanců, by tedy mělo z tohoto pohledu logiku a nepředstavovalo by nepřiměřený zásah do systematiky stávající právní úpravy.

Obecný zákaz postihů a znevýhodnění představuje nejširší možnou ochranu oznamovatele, neboť je z povahy věci aplikovatelný na všechny situace, v nichž může k represím vůči oznamovateli (ať již ze strany zaměstnavatele, nebo ze strany konkrétních oznámených, např. jeho nadřízených) vůbec dojít. Oznamovatel by tak byl chráněn ve všech dílčích aspektech svého zaměstnaneckého vztahu - nejen pokud jde o jeho skončení nebo změnu, ale např. i v oblasti odměňování, pracovních podmínek (včetně negativní změny v rozsahu uložených povinností, charakteru přidělovaných pracovních úkolů) a příležitostí (odborné vzdělávání, kariérní postup) aj. Současně by byl chráněn před všemi druhy odvetných opatření, nezávisle na tom, zda představují právní jednání či vyžadují formální rozhodnutí, zda mají podobu konání (např. změna pracovní náplně), nebo opominutí (např. nezvýšení platu), zda jsou pro daný typ opatření stanoveny určité zákonné podmínky nebo jsou – obecně - výlučně na vůli zaměstnavatele (např. odvolání jmenovaných vedoucích zaměstnanců podle ZP).

Spory ohledně legitimacy jednotlivých personálních opatření činěných vůči oznamovateli by byly řešeny v souladu s dosavadní právní úpravou stávajícími orgány (soud, služební orgán v odvolacím řízení), jen s využitím daného explicitního pravidla, které by sloužilo jako vodítko pro jejich posuzování. Je však třeba vzít v úvahu, že reálně je dané pravidlo využitelné zejména u odvety ve formě závažnějších postihů či znevýhodnění oznamovatele oproti ostatním zaměstnancům ve srovnatelné situaci; u dílčích projevů šikany v rámci organizace práce zaměstnavatelem či nadřízenými (nevhodné pracovní úkoly či termíny apod.) nejsou zřejmě příslušné orgány fakticky způsobilé případ – nad rámec nejextrémnějších excesů - jednoznačně posoudit.

Případné zakotvení explicitní povinnosti zaměstnavatele nepostihovat a neznevýhodňovat oznamovatele (v režimu ZP) by bylo vhodné promítnout i do úpravy správního trestání v ZIP, tj. doplnit ji o přestupek fyzické osoby či správní delikt právnické osoby spočívající v porušení této povinnosti (obdobně jako je tomu v případě postihů a znevýhodňování zaměstnance, který se zákonným způsobem domáhal svých práv<sup>84</sup>).

---

<sup>80</sup> Viz § 16 odst. 1 ZP, § 98 ZSS (ve spojení s § 16 odst. 1 ZP), § 77 odst. 8 věta první ZPBS a § 2 odst. 3 věta první ZVP.

<sup>81</sup> Viz. § 140 ZSS.

ZP (§ 61) zajišťuje v tomto případě odlišnou formu ochrany: podmiňuje platnost výpovědi či okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele souhlasem odborové organizace (kromě případů, kdy na něm nelze spravedlivě požadovat, aby zaměstnance nadále zaměstnával).

<sup>82</sup> Viz § 276 odst. 2 ZP.

<sup>83</sup> Viz § 346b odst. 4 ZP, § 2 odst. 6 ZVP a § 77 odst. 10 ZPBS.

<sup>84</sup> Viz § 11 odst. 1 písm. c) a § 24 odst. 1 písm. c) ZIP.

### **Se sdíleným důkazním břemenem**

V důsledku shora popsané varianty zajištění ochrany oznamovatelů by byla legitimita personálních opatření zaměstnavatele vůči oznamovateli podmíněna i skutečností, že nepředstavují odvetné opatření za oznámení, v určitých případech pak dokonce výlučně touto skutečností. S ohledem na to, že subjektivní motivaci druhé strany pro určité jednání je nemožné prokázat, mohlo by být namísto zavést pro dané případy sdílené důkazní břemeno (obdobně jako je tomu v případech diskriminace podle AZ)<sup>85</sup> Oznamovatel by byl povinen prokázat, že byl vystaven odlišnému zacházení než jiná osoba ve srovnatelné situaci, a tvrdit, že se tak stalo z důvodu, že je oznamovatelem; zaměstnavatel by musel následně prokázat, že měl k odlišnému zacházení jiný – legitimní, tj. věcně relevantní - důvod. Pro úplnost je třeba uvést, že sdílené důkazní břemeno má logicky význam pouze u těch personálních opatření, u nichž není zaměstnavatel vázán na zákonem taxativně stanovené důvody (tj. u těch méně závažných, než je propuštění či převedení na jinou práci, např. u změny pracovní náplně, nepřiznání odměn aj), popř. u těch, u nichž lze taxativní důvod využít účelově (např. organizační změny prováděné s přímým úmyslem zrušit místo oznamovatele). Eventuální zavedení sdíleného důkazního břemene by se týkalo pouze procesní úpravy řízení podle OSŘ, tj. sporného řízení založeného na zásadě projednací, v němž nesou břemeno tvrzení a důkazní břemeno jeho účastníci,<sup>86</sup> tj. bylo by omezeno na spory z pracovněprávních vztahů upravených ZP. Pro personální opatření činěná vůči oznamovateli ve služebním poměru (státnímu zaměstnanci, vojákov, příslušníkovi bezpečnostního sboru) není rozložení důkazního břemene podstatné, neboť nejde o sporné řízení. Na postup služebního orgánu se vztahuje zásada materiální pravdy podle SŘ<sup>87</sup>; služební orgán je tedy povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném – mimo jiné - pro soulad jeho úkonu s právními předpisy – v konkrétním případě by byl tedy pro své rozhodnutí povinen i sám posoudit, zda nejde o odvetné opatření vůči oznamovateli.

#### **4.1.2 Zvláštní právní režim pro určitá personální opatření zaměstnavatele vůči oznamovateli<sup>88</sup>**

Ochrana oznamovatele by spočívala v zavedení zvláštního právního režimu, v jehož rámci by bylo provádění vymezených personálních opatření vůči oznamovateli podmíněno souhlasem nezávislého orgánu, a to s cílem znemožnit či alespoň ztížit účelový postih oznamovatele v souvislosti s oznámením.

Uplatnění tohoto zvláštního režimu by bylo omezeno na oznamovatele se statutem chráněného oznamovatele přiznávaným určeným orgánem (viz dále). Stejný orgán by byl příslušný i k odebrání tohoto statusu oznamovateli v případech, kdy se následně zjistí, že status byl přiznán neoprávněně (např. šlo o vědomě nepravdivé oznámení). Status by byl udělován na omezenou dobu; s ohledem na to, že nelze vymezit konkrétní okamžik, k němuž by ochrana oznamovatele pozbývala relevance<sup>89</sup>, musela by být tato doba určena obecně, pevným časovým úsekem od podání oznámení.

Tato zvláštní ochrana by byla z povahy věci využitelná pouze u aktivních a alespoň do určité míry formálních aktů zaměstnavatele (právních jednání či rozhodnutí), což neposkytuje oznamovateli plnohodnotnou ochranu (např. před opominutím poskytnutí výhod – kariérní postup, odměny). Dále

<sup>85</sup> Viz § 133a OSŘ; je třeba zdůraznit, že by se nejednalo o zakotvení nového diskriminačního důvodu do AZ, ale pouze o shodný procesní režim.

<sup>86</sup> Viz § 101 odst. 1 písm. a) a b) a § 120 OSŘ.

<sup>87</sup> Viz § 3 ve spojení s § 2 SŘ.

<sup>88</sup> Tato varianta je inspirována slovenským zákonem.

<sup>89</sup> Stěžejí jím logicky může být ukončení trestního řízení či řízení o správním deliktu vedeného na základě oznámení, jak je tomu ve slovenské právní úpravě – viz § 8 odst. 1 písm. c) slovenského zákona.

by pro uplatnění této ochrany bylo nezbytné, aby byl zaměstnavatel informován o podání oznámení a totožnosti oznamovatele, a to v relativně rané fázi prošetřování oznámení, což může v konkrétních případech řádné vyšetření narušit či ztížit; současně to obecně vylučuje z dané ochrany ty oznamovatele, kteří svoji totožnost zaměstnavateli prozradit nechtějí (aniž by bylo zcela vyloučeno, že ji zaměstnavatel zjistí jinak).

Poskytnutí souhlasu určitého orgánu s provedením personálního opatření by bylo vázáno pouze na skutečnost, že dané opatření nemá souvislost s oznámením (tj. nepředstavuje odvetné opatření vůči oznamovateli) a nemělo by žádnou relevanci pro posouzení celkové platnosti daného opatření (v závislosti na jiných možných důvodech jeho neplatnosti), jež by zůstalo v kompetenci stávajících orgánů (soudů, odvolacího služebního orgánu apod.) Začlenění tohoto řešení do stávající právní úpravy čistě z hlediska její formální systematickosti není zcela nemyslitelné – pokud jde o pracovněprávní jednání, ZP<sup>90</sup> s možností podmínky souhlasu příslušného orgánu pro jejich platnost v principu počítá; v případě správních rozhodnutí ohledně služebních poměrů by se mohlo jednat o rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem příslušného orgánu ve smyslu SŘ<sup>91</sup>. Podstatným problémem daného řešení je ovšem jeho procesní komplikovanost. Ve vztahu k platnosti (či zákonnosti) jednoho personálního aktu zaměstnavatele by bylo vedeno několik různých řízení – kromě standardního typu řízení v dané věci a shora zmíněného souhlasu určitého orgánu, který by nutně rovněž musel být výsledkem určitého formálního řízení (s ohledem na rozsah v úvahu přicházejících orgánů zřejmě správního) by šlo ještě o řízení či jiný formalizovaný postup posouzení, zda je konkrétní osoba oznamovatelem splňujícím stanovené podmínky pro poskytnutí ochrany. Tato řízení by řešila různé, nicméně úzce související a částečně se i překrývající otázky, zajišťovala různou míru a různé prostředky obrany dotčeným subjektům a zčásti i probíhala souběžně (např. přezkum rozhodnutí příslušného orgánu o udělení souhlasu s výpovědí zaměstnanci ve správním soudnictví, bez přiznání odkladného účinku správnímu rozhodnutí, a civilní řízení na základě žaloby zaměstnance o neplatnost výpovědi udělené s tímto souhlasem). Nedostatečná provázanost (stejně jako konkrétní formy zajištění vzájemné provázanosti) těchto řízení by mohly vést k absurdním důsledkům, ať již v podobě nekonzistentních rozhodnutí různých orgánů nebo v podobě věcně nevhodného nastavení předběžné otázky (např. pokud by v předchozím příkladu správní soud směřoval k rozhodnutí, že souhlas s výpovědí neměl být udělen, zatímco civilní soud k rozhodnutí, že výpověď je celkově platná).

Hlavním úskalím této varianty je však její nekonceptčnost a nevyváženost. Podstatou podmínky souhlasu určitého orgánu s personálním opatřením zaměstnavatele je procesní ztížení účelových postihů oznamovatele. Takové postihy jsou ovšem protiprávní samy o sobě (např. neodpovídají zákonem stanoveným taxativním důvodům pro ukončení nebo změnu pracovního poměru; porušují povinnost rovného zacházení se zaměstnanci apod.) a představují důvod neplatnosti daného personálního opatření i nezávisle na absenci předmětného souhlasu. Daný orgán by tedy posuzoval personální opatření podle dílčího kritéria, jež by bylo i součástí následného komplexního posouzení platnosti opatření standardně příslušným orgánem - soudem apod. Přitom by oba orgány musely při zákonném postupu rozhodnout shodně, neboť i v potenciálně sporných případech – např. u oznámení, jímž oznamovatel porušil povinnost mlčenlivosti, – budou vázány vymezeným rozsahem chráněných oznámení. Smysl takové úpravy není zřejmý; nejsou-li stávající prostředky ochrany práv zaměstnanců (včetně soudní ochrany; důsledků neplatnosti

<sup>90</sup> Viz § 19 odst. 1 ZP: „Soud přihledne i bez návrhu k neplatnosti právního jednání, k němuž nebyl udělen předepsaný souhlas příslušného orgánu, v případech, kdy to stanoví výslovně tento zákon anebo zvláštní zákon.“

<sup>91</sup> Viz § 149 odst. 1 SŘ: „Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.“

např. ukončení pracovního či služebního poměru podle příslušných předpisů, občanskoprávních institutů náhrady škody, náhrady nákladů řízení aj.) považovány za dostatečné pro nápravu újmy vzniklé zaměstnanci v důsledku neplatného či nezákonného aktu zaměstnavatele, jde o obecný problém, který nelze řešit speciální úpravou pro určité skupiny zaměstnanců (konkrétně oznamovatele), kteří se v tomto směru od jiných zaměstnanců vystavených protiprávnímu aktu zaměstnavatele (a to z jakýchkoli důvodů) nijak neliší. Pro úplnost je třeba uvést, že daná úprava ani není způsobilá újmě, jež by mohla vzniknout oznamovatelům v důsledku protiprávního aktu zaměstnavatele (např. propuštění) preventivně zabránit; jediným rozdílem je, že daný akt by byl následně shledán soudem neplatným již z důvodu formální absence příslušného souhlasu, namísto neplatnosti z konkrétního věcného důvodu.

Kromě toho, že je toto řešení disproporční ve vztahu k postavení jiných zaměstnanců, představuje i nepřiměřený zásah do práv zaměstnavatele, který by s ohledem na předpokládanou délku příslušných řízení musel odložit (na nezanedbatelnou dobu) provedení personálních opatření vůči oznamovateli, která jsou nezbytná a plně oprávněná (organizační změny, propuštění z důvodu hrubého porušování pracovních povinností apod.). Daná úprava - stejně jako jakákoli jiná nepřiměřeně intenzivní ochrana oznamovatelů - by rovněž byla ze strany oznamovatelů zneužitelná a vedla by mimo jiné - ve snaze získat ochranu před oprávněnými personálními opatřeními alespoň na dobu příslušného řízení o udělení souhlasu, popř. na dobu do zjištění lživosti oznámení - k podávání účelových oznámení.

Nezanedbatelným problémem je i volba vhodného orgánu příslušného k poskytování souhlasu s personálním opatřením zaměstnavatele, popř. k udělování statusu chráněného oznamovatele, a to z hlediska efektivity a koncepčnosti, ve vztahu k stávajícím kompetencím příslušných orgánů, a s rozlišením relevantních rozdílů mezi interním a externím oznámením.

### **Interní oznámení**

S ohledem na povahu a účel interního oznamovacího mechanismu by bylo zajištění ochrany oznamovatele, který tento mechanismus použil, mimo interní rámec, tj. se zapojením jakýchkoli externích orgánů, nevhodné. Jediným „orgánem“ reálně způsobilým rozhodovat v těchto případech o tom, kdo je chráněným oznamovatelem, a zda je personální opatření, jemuž má být vystaven, odvetou za toto oznámení, by byl prošetřovatel (což by vyžadovalo, aby požadavky na interní mechanismus dostatečně zaručovaly jeho nezávislost na pokynech zaměstnavatele či konkrétních osob v rámci jeho organizační struktury). V tomto případě by (ne)udělení souhlasu s personálním opatřením zaměstnavatele nemělo podobu správního rozhodnutí; souhlas by měl formu v základním ohledu analogickou souhlasu odborové organizace s ukončením pracovního poměru člena jejího orgánu<sup>92</sup>.

### **Externí oznámení**

#### **- Nový orgán**

V případě zřízení nového orgánu určeného mimo jiné k přijímání externích oznámení a zajištění komplexní ochrany oznamovatelů by do jeho působnosti logicky spadalo i poskytování souhlasu s personálním opatřením zaměstnavatele vůči oznamovateli, stejně jako přiznávání statusu chráněného oznamovatele. Oba akty (s výjimkou souhlasu s personálním opatřením v podobě správního rozhodnutí vůči zaměstnanci ve služebním poměru, který by byl závazným stanoviskem podle SŘ<sup>93</sup>) by měly formu správního

<sup>92</sup> Viz § 61 odst. 2 věta první ZP.

<sup>93</sup> Viz § 149 odst. 1 SŘ: „Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.“



rozhodnutí vydaného v řízení o žádosti, se standardními prostředky obrany účastníků, včetně přezkumu ve správním soudnictví. Účastníky řízení o poskytnutí souhlasu by byl zaměstnavatel a oznamovatel; pokud jde o řízení o přiznání statusu oznamovatele, byl by účastníkem oznamovatel, přičemž vhodnost účastenství zaměstnavatele je sporná. Nepochybně jde o osobu, která může být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech<sup>94</sup> a již by tudíž mělo být umožněno uplatnit v řízení své návrhy a důkazy, stejně jako popř. napadnout rozhodnutí odvoláním. Na druhou stranu účast zaměstnavatele na tomto řízení, resp. samotná obeznamenost zaměstnavatele s tím, že dané řízení probíhá, by následnou ochranu oznamovatele na základě rozhodnutí o přiznání statusu právě v těch případech, kdy by mohla být relevantní, znemožnila.

#### **- Stávající orgány**

Ze stávajících orgánů není žádný – s ohledem na svou dosavadní působnost a z ní vyplývající kvalifikaci zaměstnanců – vhodný k vedení obou druhů řízení, tj. řízení o poskytnutí souhlasu a řízení o přiznání statusu oznamovatele. V rámci této varianty by tudíž o přiznání statusu oznamovatele a o udělení souhlasu s personálním opatřením zaměstnavatele vůči chráněnému oznamovateli musely rozhodovat odlišné orgány.

#### **a) Udělení souhlasu s personálním opatřením zaměstnavatele vůči chráněnému oznamovateli**

Nejvhodnějším orgánem pro poskytování souhlasu s personálním opatřením zaměstnavatele vůči chráněnému oznamovateli, tj. orgánem, u něž by bylo možno tuto novou působnost relativně nejsnáze navázat na tu stávající, by byl Státní úřad inspekce práce, popř. oblastní inspektoráty práce. Do působnosti těchto orgánů spadá kontrola nad dodržováním povinností v pracovněprávních vztazích<sup>95</sup>; pro služební poměry vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních poměrů<sup>96</sup> je však jejich působnost vyloučena a pro služební poměry státních zaměstnanců je omezena na dílčí oblasti, pod něž tuto případnou novou působnost podřadit nelze<sup>97</sup>; v tomto rozsahu by tedy bylo popř. nezbytné působnost daných orgánů rozšířit. Tyto orgány mimo jiné rozhodují o přestupcích a správních deliktech zaměstnavatele spočívajících v postihu nebo znevýhodnění zaměstnance proto, že se zákonným způsobem domáhal svých práv a nároků vyplývajících z pracovněprávních vztahů; jejich zaměstnanci tudíž musejí být dostatečně kvalifikováni pro typově analogické posouzení, zda určité personální opatření vůči oznamovateli představuje odvetu za oznámení. Na druhou stranu poskytování souhlasu s individuálními právními akty, dokonce i v podobě soukromoprávního jednání (při personálních opatřeních v režimu zákoníku práce), by představovalo výrazné vybočení ze standardní činnosti těchto orgánů, která spočívá v obecné kontrole dodržování právních povinností. Dalším problémem může být skutečnost, že řádné prošetření podezření na porušování povinností zaměstnavatele podle stávající právní úpravy trvá orgánům inspekce práce – dle sdělení zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí – 4 až 5 měsíců. I orgány inspekce práce by poskytovaly či odmítaly souhlas s personálním opatřením zaměstnavatele ve shodném procesním režimu, jaký je popsán u nového orgánu.

#### **b) Přiznání statusu chráněného oznamovatele**

<sup>94</sup> Srov. § 27 odst. 2 SŘ.

<sup>95</sup> Viz § 3 odst. 1 písm. a) ZIP: „§ 3 Úřad a inspektoráty kontrolují dodržování povinností vyplývajících z a) právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům, příslušnému odborovému orgánu nebo radě zaměstnanců nebo zástupci pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci<sup>2)</sup> práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích včetně právních předpisů o odměňování zaměstnanců, náhradě mzdy nebo platu a náhradě výdajů zaměstnancům,“

<sup>96</sup> Viz § 6 odst. 4 písm. b) a c) ZIP.

<sup>97</sup> Viz § 6 odst. 3 ZIP.

Jako orgány rozhodující o přiznání statusu chráněného oznamovatele by připadaly v úvahu zejména orgány příslušné vést řízení o předmětu oznámení (např. státní zastupitelství, věcně příslušný správní úřad apod.), ke kterým bylo oznámení podané, nebo soudy, přičemž volba mezi těmito dvěma kategoriemi orgánů je závislá na konkrétním nastavení požadavků na chráněné oznámení. V případě, že by rozsah naplnění těchto požadavků ve značné míře vyplýval z obsahu oznámení samotného a informací získaných v rámci jeho prošetřování (tj. požadavky na chráněné oznámení by se omezovaly pouze na druh oznamovaného jednání a vyloučení lživých oznámení), bylo by nejefektivnější svěřit tuto pravomoc orgánu vedoucímu řízení o předmětu oznámení. V případě, že by otázka naplnění požadavků na chráněné oznámení vyžadovala složitější posouzení (tj. požadavky na chráněné oznámení by zahrnovaly např. motivaci oznamovatele, dodržení poslopnosti využití jednotlivých oznamovacích mechanismů apod.), bylo by nezbytné svěřit příslušnou pravomoc soudům.

#### **c) Orgány příslušné vést řízení o předmětu oznámení**

Přiznání (či odebrání) statusu chráněného oznamovatele by mělo v případě správních orgánů formu správního rozhodnutí, jak je – včetně sporné otázky účastenství zaměstnavatele – popsáno u varianty nového orgánu, viz výše. Pro orgány jiného druhu by bylo potřeba vytvořit zvláštní procesní úpravu obsahově analogickou správnímu řízení.

#### **d) Soud**

Tato varianta by vyžadovala zavedení nového typu nesporného řízení do zákona o zvláštních řízeních soudních a nastavení jeho parametrů. Řízení by se zahajovalo na návrh a jeho účastníkem by byl oznamovatel. I zde by bylo nutno vyřešit otázku případného účastenství zaměstnavatele v daném řízení.

### **4.1.3 Absolutní zákaz určitých personálních opatření zaměstnavatele vůči oznamovateli**

Po stanovenou dobu od oznámení by zaměstnavatel nemohl činit vůči oznamovateli žádná jednostranná personální opatření v jeho neprospěch, nezávisle na jakýchkoli dalších okolnostech. Např. by nemohl oznamovatele propustit či převést na jinou práci, a to ani v případech naplnění zákonem stanovených podmínek pro daný postup apod. Takové řešení by zjevně představovalo nepřiměřený zásah do práv a oprávněných zájmů zaměstnavatele, a to v rozsahu, jaký není pro ochranu oznamovatele potřebný. Nevylučovalo by totiž pouze odvetná opatření proti oznamovateli v souvislosti s jeho oznámením, ale i opatření zcela legitimní a s oznámením nijak nesouvisející. V konkrétních případech by mohlo vést ke zcela absurdním důsledkům, např. nemožnosti zrušit v rámci organizačních změn útvar, v němž oznamovatel (jehož by nebylo možné propustit ani přeřadit) pracuje. Současně by byla taková úprava extrémně snadno zneužitelná ze strany (potenciálních) oznamovatelů, ať již v podobě účelového podávání oznámení ve snaze zabránit očekávaným personálním opatřením, nebo v podobě následného bezrestného porušování pracovních povinností. V důsledku prvního ze zmíněných případů by se navíc výrazně zvýšil poměr neopodstatněných či lživých oznámení (při vědomí oznamovatele, že jejich kvalitu nelze bezprostředně posoudit a zajistí mu tudíž – alespoň na určitou dobu – ochranu), což snižuje efektivitu odhalování protiprávního jednání a je tudíž ve vztahu k účelu ochrany oznamovatelů kontraproduktivní.

Jen pro úplnost je třeba zmínit, že i tato varianta by zužovala ochranu na personální opatření ve formě aktivního právního jednání či formálního rozhodnutí, vyžadovala informovanost zaměstnavatele o totožnosti oznamovatele a přiznání statusu oznamovatele příslušným orgánem

a vykazuje i další nevýhody shodné s předchozí variantou (s výjimkou náročnosti procesu a (ne)provázanosti různých typů řízení).

## **5 Ochrana osoby, jež se měla oznámeného jednání dopustit**

V souvislosti s ochranou oznamovatelů se objevuje i otázka ochrany osob, jichž se oznámení bezprostředně negativně dotýká, tedy těch, vůči nimž oznámení směřuje. Kromě toho, že se tyto osoby v případě nepravdivosti oznámení a záměrné snaze o poškození jejich pověsti mohou bránit prostřednictvím podání trestního oznámení pro pomluvu či křivé obvinění, je možné domáhat se ochrany i prostředky civilního práva v rámci řízení před soudem, a to prostřednictvím ustanovení na ochranu osobnosti, náhradu škody a dalších relevantních ustanovení. V úvahu připadá i správně právní postih, jakým je například přestupek ublížení na cti osoby a nepravdivé obvinění z přestupku.

Taková ochrana však směřuje zpravidla na oznámení učiněná externě, když se o nich dotčená osoba má možnost dozvědět a bránit se jim. Předstupněm externího oznamování je však oznamování interní, kde by ochrana musela nutně spočívat v nastavení procesu oznamování tak, aby se osoba, proti níž oznámení směřuje, mohla účinně bránit, uvádět argumenty ve svůj prospěch a nahlášené protiprávní jednání tím účinně vyvracet.

## 6 Finanční kompenzace oznamovatelů

Jedním z uvažovaných parametrů je i udělování či neudělování finanční kompenzace (ve formě odměny či finanční kompenzace za nemajetkovou újmu) oznamovatelů. Oznamovatel, který učiní oznámení, jež by bylo úspěšně vyšetřeno (došlo by k odsouzení pachatele, odhalení nekalého jednání atd.), by tak měl nárok na finanční odměnu v určité výši jako kompenzaci nemajetkové újmy či odměnění za oznámením ochráněnou hodnotu.

### 6.1 Bez finanční kompenzace

Touto cestou se vydala většina států, které přistoupili k přijetí zvláštního zákona na ochranu oznamovatelů. Oznamovatele tak nemotivuje finanční zisk a podávání oznámení je činěno zpravidla na základě snahy o dodržování právních předpisů, principů a obecných morálních standardů. Z hlediska systematiky je tato možnost rovněž pochopitelná, jelikož ani za podání trestního oznámení není stanovena žádná odměna osobě, jež ho učinila. Většina zahraničních úprav proto žádné konkrétní zakotvení odměny oznamovatelů neobsahuje a pouze odkazují na uplatnění případné náhrady škody, která oznamovatelům vznikla, v civilním řízení.

### 6.2 Finanční kompenzace

Ačkoliv je tak myšlenka finanční kompenzace oznamovatele za učiněné oznámení považována spíše za kontroverzní, ve slovenské právní úpravě se s tímto ustanovením můžeme setkat. Odměnu zde přiznává na základě žádosti Ministerstvo spravedlnosti, a to až do výše padesátinásobku minimální mzdy, přičemž je přiznána, pouze pokud výsledkem trestního řízení bylo pravomocné rozhodnutí, jímž byl pachatel uznán vinným ze spáchání trestného činu, nebo ve správním řízení bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o spáchání správního deliktu. Výše odměny se pak odvíjí od toho, jaký podíl měl oznamovatel při odhalení protispolečenské činnosti a rozsah uchráněného majetku. Stanovení výše odměny tak může probíhat různě a být určována jak podle pevných kritérií, tak na základě uvážení orgánu, jemuž náleží o ní rozhodnout.

Kromě motivace nahlášovat protiprávní jednání by tak oznamovatel zároveň byl odměněn za uchránění veřejných prostředků či přispění k zabránění určitému poškození veřejně chráněných hodnot (životní prostředí, bezpečnost apod.).

## Příloha č. 2 – Mezinárodní závazky ČR v oblasti ochrany oznamovatelů a srovnání právní úpravy vybraných států

### 1 Závazky ČR vůči mezinárodním organizacím a jejich doporučení

Česká republika je jako členský stát významných mezinárodních organizací rovněž vázána k ochraně oznamovatelů prostřednictvím přijatých mezinárodních smluv. Smluvní strany se zavazují přijmout do svých právních řádů takové právní normy, které pomohou ochránit oznamovatele před odvetnými opatřeními a dalšími následky jimi učiněných oznámení. Jedním z nejzásadnějších dokumentů je Úmluva Organizace spojených národů proti korupci (United Nations Convention against Corruption, dále jen „UNCAC“)<sup>98</sup>, která byla Českou republikou ratifikována 29. prosince 2013 a jejímž cílem je efektivnější prosazování opatření k prevenci a potírání korupce. Tato konvence ve čl. 32 a 33 ukládá každé ze smluvních stran zvážít, „*zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoliv osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou*“. Zavedení možnosti ohlašování korupce se také objevuje v článku 8 odst. 4 UNCAC, podle kterého mají smluvní strany uvážít „*zavedení opatření a systémů k usnadnění ohlašování případů korupce prostřednictvím veřejných činitelů příslušným úřadům, když se dozví o takových případech při výkonu svých funkcí*“.

Obdobnou úpravu vtělila Rada Evropy do čl. 9 Občanskoprávní úmluvy o korupci<sup>99</sup>, podle které „*každá smluvní strana zajistí ve svém vnitrostátním právu přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům*“ a čl. 22 Trestněprávní úmluvy o korupci<sup>100</sup>, který zavazuje smluvní strany přijmout legislativní opatření „*kteří budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro: a) ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 1458, nebo ty, kteří jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení, b) svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů*“.

Vedle těchto mezinárodních smluv existuje dále řada doporučení, která cílí na ochranu oznamovatelů. Z dokumentů RE lze jmenovat Rezoluci 1729<sup>101</sup> a Doporučení 1916<sup>102</sup> o ochraně oznamovatelů Parlamentního shromáždění RE, které vyzývá výbor ministrů RE k přípravě doporučených zásad pro ochranu oznamovatelů a členské státy k revizi kompatibility svého legislativního rámce s těmito zásadami. Vedle Rezoluce a Doporučení tak bylo Výborem ministrů RE vydáno také doporučení CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů<sup>103</sup>, ve kterých jsou definovány zásady, které by měly být členskými státy dodrženy při přípravě legislativní úpravy ochrany oznamovatelů. Zlepšení ochrany oznamovatelů prosazuje v rámci své agendy též Skupina

<sup>98</sup> UNCAC.

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

<sup>99</sup> Občanskoprávní úmluva o korupci (The Civil Law Convention on Corruption).

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

<sup>100</sup> Trestněprávní úmluva o korupci (The Criminal Law Convention on Corruption).

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

<sup>101</sup> Rezoluce Parlamentního shromáždění RE 1729 (2010).

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17851&lang=en>

<sup>102</sup> Doporučení Parlamentního shromáždění RE 1916 (2010).

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

<sup>103</sup> Doporučení Výboru ministrů RE CM/Rec(2014)7.

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)

států proti korupci (Group of States against Corruption, dále jen „GRECO“) jako skupina zřízená RE zvláště pro boj s korupcí. Doporučení „zavedení jasných pravidel požadujících, aby státní zaměstnanci a úředníci obecních a krajských úřadů oznamovali podezření na korupci a zajištění dostatečné ochrany proti represáliím těch státních zaměstnanců a pracovníků místních a regionálních úřadů, kteří v dobré víře oznámí podezření na korupci ve státní správě“, se objevilo ve zprávě druhého hodnotícího kola v roce 2006<sup>104</sup>. Tato doporučení se opakují i v dalších hodnotících zprávách<sup>105</sup>. Problematika whistleblowingu se objevuje i ve studiích a dalších materiálech vydávaných RE<sup>106</sup>.

Různé pobídky k zlepšení postavení osob, které učiní oznámení, lze vyčíst i z judikatury soudního orgánu vytvořeného RE, Evropského soudu pro lidská práva. Ten nejprve v rozsudku velkého senátu *Guja proti Moldavsku*<sup>107</sup> shledal rozporným s čl. 10 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách propuštění zaměstnance prokuratury, který upozornil na ovlivňování generálního prokurátora ze strany politiků. Stanovil v tomto rozsudku proto základní sadu kritérií, která pak dále rozvíjel v rozsudcích *Heinisch proti Německu*,<sup>108</sup> *Bucur a toma proti Rumunsku*<sup>109</sup> a dalších. Kritéria stanovená v dosavadních případech jsou následující: 1) *zda se stěžovatel pokusil nejprve obrátit na nadřízeného či jiný příslušný orgán či zda taková možnost vůbec existuje*; 2) *zda zveřejnění informace sleduje veřejný zájem*; 3) *autenticitu zveřejňované informace*; 4) *dopady zveřejnění na zaměstnavatele (zde hraje roli mj. postavení zaměstnavatele a předmět zveřejňované informace)*; 5) *motivy „signalizujícího“ zaměstnance ke zveřejnění informace*; a 6) *výši sankce a její dopady na stěžovatele*.<sup>110</sup>

Problematice whistleblowingu se dále věnují i další mezinárodní organizace, ponejvíce pak OECD, která zmiňuje nutnost ochrany oznamovatelů v dokumentech zaměřujících se jednak na zlepšování etických standardů ve veřejné službě<sup>111</sup> a dále též v rámci potírání úplatkářství<sup>112</sup>. Na základě tohoto materiálu dostala Česká republika během hodnocení tzv. Fáze 3 v roce 2013 doporučení č. 10, které říká, aby „Česká republika bez odkladu pokročila se záměrem přijmout taková vhodná opatření, která povedou k ochraně před diskriminujícím a kárným jednáním proti zaměstnancům veřejného a soukromého sektoru, kteří v dobré víře a na základě přiměřených důvodů oznámili podezření ze zahraničního podplácení odpovědným orgánům“. V současné době vrcholí přípravy hodnocení Fáze 4, ve které bude ochrana oznamovatelů jedním ze stěžejních témat. Tato organizace též vydala kompendium, shrnující právní úpravu a dobrou praxi týkající se ochrany oznamovatelů v rámci států skupiny G20<sup>113</sup>.

<sup>104</sup> Hodnotící zpráva GRECO o České republice, druhé kolo hodnocení.

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)7\\_CzechRepublic\\_CZ.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)7_CzechRepublic_CZ.pdf)

<sup>105</sup> Např. materiál shrnující poznatky z třech hodnotících kol prováděných GRECO, Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010)

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium\\_Thematic\\_Articles\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf)

<sup>106</sup> RE. A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest.

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ\(2012\)9E\\_Final.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ(2012)9E_Final.pdf)

<sup>107</sup> Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2008, č. stížnosti 14277/04.

<sup>108</sup> Rozsudek ESLP ze dne 21. 7. 2011, č. stížnosti 28274/08.

<sup>109</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 1. 2013, č. stížnosti 40238/02.

<sup>110</sup> Kmec, Jiří a kol. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2012, str. 1066.

<sup>111</sup> OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service.

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

<sup>112</sup> OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

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

<sup>113</sup> G20 Anti-Corruption Action Plan - Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation.

## 2 Mezinárodní srovnání

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

### 2.1 Mimoevropské státy

Z mimoevropských států majících zákon speciálně věnovaný whistleblowingu, můžeme jmenovat například USA, kde se ochrana oznamovatelů nekoncentruje do jednoho univerzálního předpisu, ale různá je úprava federální a státní, a úprava je diferencována i podle odvětví (např. oznamování uvnitř finančního sektoru, oznamování v oblasti životního prostředí apod.). První právní předpisy regulující whistleblowing v USA lze přitom datovat už do 19. století. Dále lze poukázat na úpravy Jihoafrické republiky (2000), Japonska (2004) či Jižní Koreji (2001), kde existují též specializované zákony k ochraně oznamovatelů.

### 2.2 Evropské státy mimo EU

Evropské státy, jež nejsou členy Evropské unie, rovněž upravují whistleblowing různými způsoby. Zvláštní zákon věnující se této problematice přijalo v posledních letech Norsko (2006) a Srbsko (2015). Srbská úprava je v poslední době často kladena za vzor jako zákon zahrnující většinu doporučení mezinárodních organizací a komplexně postihující interní i externí oznamování a obsahující dostatečně obecné definice whistleblowingu a oznamovatele.

### 2.3 Státy EU

Uvnitř Evropské unie pak existuje řada různých úprav whistleblowingu a Evropská unie je zároveň jedním z proponentů vyšší ochrany oznamovatelů v souvislosti s protikorupčním bojem. Ze států EU má zvláštní zákon na ochranu oznamovatelů sedm států, a to Lucembursko, Rumunsko, Slovinsko, Velká Británie, Irsko, Maďarsko a Slovensko. Částečnou úpravu ochrany oznamovatelů má dle dostupných údajů v rámci EU čtrnáct členských států a šest členských států má právní rámec chránící oznamovatele buď velmi omezený či vůbec žádný. V posledních letech přijaly další dílčí opatření, jež lze považovat za kroky k posílení ochrany oznamovatelů, následující státy EU: Rakousko, Belgie, Dánsko, Francie, Maďarsko, Itálie, Lucembursko, Malta, Rumunsko a Slovinsko.<sup>114</sup>

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

---

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

<sup>114</sup> Transparency International. *Whistleblowing in Europe: Legal protections for the whistleblowers in EU*. 2013. [http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2013\\_WhistleblowingInEurope\\_EN.pdf](http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf).



### 3 Zkušenosti vybraných států

Následující text stručně shrnuje možnosti právní úpravy ochrany oznamovatelů, jež je použita v rámci třech zemí střední a východní Evropy. Vybraná trojice slouží jako příklad států, jež jsou členy Evropské unie a přijaly předpisy na ochranu oznamovatelů během posledních let, přičemž jejich historická zkušenost je v rámci střední a východní Evropy alespoň částečně podobná té české. Tyto tři úpravy jsou zároveň příkladem různých možností pojetí ochrany oznamovatelů. Jedním z vybraných příkladů je Rumunsko, jež zvolilo podobu stručného a velmi obecného zákona, bez zavádění nových institucí či zvláštního statusu oznamovatele. Slovinsko naopak přijalo komplexní zákon, zahrnující kromě ochrany oznamovatelů i oblast střetu zájmů a další opatření související s bojem proti korupci. Vytvořilo též novou nezávislou komisi, jež se kromě jiného zabývá ochranou oznamovatelů a přijímá a prošetřuje jejich oznámení. Státem s nejnověji přijatým zákonem na ochranu oznamovatelů je Slovensko, které nepřistoupilo ke zřízení nové instituce, ale zavedlo status chráněného oznamovatele. Všechny tři státy odlišně řeší rovněž otázku osobní působnosti a oznamovacích mechanismů, slouží tak jako dobrý příklad variability možné právní úpravy ochrany oznamovatelů.

Dostupnost informací o aplikování těchto právních předpisů v praxi je však celkem nízká. Zmínky o uplatňování ochrany oznamovatelů lze nalézt u rumunské úpravy, která byla přijata již v roce 2004. Několik let po přijetí zákona (v roce 2008) přitom nebyla přijata úprava, nutná k provedení zákona a jeho skutečné vynutitelnosti, a ani veřejné instituce se novému zákonu nepřizpůsobily. V roce 2009 byl počet oznámení mizivý, i s ohledem na tamní sociokulturní kontext.<sup>115</sup> Ani do roku 2014 se požadovaný efekt nedostavil a podle některých autorů je ochrana oznamovatelů v Rumunsku stále na svém počátku a zůstává především věcí teorie a nikoliv praxe.<sup>116</sup> Slovinský zákon pak trpí podobnými problémy jako rumunský, ačkoliv je podstatně komplexnější. Slovinská zvláštní komise postrádá dostatečné materiální a personální zajištění, což zapříčiňuje zdlouhavost řízení před ní. Provádění zákona v praxi je též místy problematické, zejména pak otázka utajení identity oznamovatele je v kontextu slovinských pravidel spravedlivého procesu obtížně proveditelná.<sup>117</sup> Následující část srovnává zákonné úpravy ochrany oznamovatelů ve zmíněných příkladech z hlediska parametrů osobní působnosti, typu oznamovaného jednání, oznamovacích mechanismů, způsobu ochrany před odvetnými opatřeními, ochrany oznámeného a kompenzace oznamovatelů.

#### 3.1 Slovensko

Oznamovatelé jsou osoby v pracovněprávním vztahu, státně zaměstnaneckém poměru a služebním poměru. Ochrana oznamovatele dopadá i na osobu jemu blízkou, pokud je v pracovněprávním vztahu ke stejnému zaměstnavateli jako oznamovatel. Obecně je oznamované jednání označováno zákonem jako protispolečenská činnost. Zákon obsahuje taxativní výčet protiprávních jednání, nazvaných *závažná protispolečenská činnost*, jichž se oznamování týká

<sup>115</sup> Transparency International. *Alternative to Silence. Whistleblowers Protection in 10 European Countries*. 15. 11. 2009. Dostupné zde:

[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative\\_to\\_silence\\_whistleblower\\_protection\\_in\\_10\\_european\\_countries](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries)

<sup>116</sup> Dimitriu, Raluca. The Whistleblowing Policies in Romania's Labour Law. *Accounting and Management Information Systems*. 2014, Vol. 13, No. 3.

<sup>117</sup> Transparency International. *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*. 5. 11. 2013. Dostupné zde:

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

především. Jedná se o trestné činy, jež lze souhrnně označit za korupční, dále trestné činy, u kterých je stanoven trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby převyšující tři roky, a správní delikty, za něž je možno uložit pokutu s horní hranicí ve výšce minimálně 50 000 euro. Oznamovat však lze i jinou protispolečenskou činnost, o které se osoba dozví v souvislosti s výkonem svého zaměstnání. Oznámení může být anonymní i neanonymní. Na oznámení se přitom klade požadavek dobré víry, jež je presumována. Oznamování není porušením mlčenlivosti, pokud povinnost mlčenlivosti vyplývá z výkonu zaměstnání a není v rozporu s úpravou zvláštních zákonů (ochrana utajovaných skutečností, poštovní tajemství, bankovní tajemství a další). Orgány veřejné moci a zaměstnavatelé s více než 50 zaměstnanci musí zřídit vnitřní systém vyřizování podnětů. Externě se oznámení naplňující znaky trestného činu či správního deliktu oznamuje příslušným orgánům (prokuratuře či správnímu orgánu). Osoba, jež je chráněným oznamovatelem, podléhá ochraně spočívající v požadavku schválení všech úkonů a rozhodnutí zaměstnavatele v pracovněprávním vztahu inspektorátem práce, který posoudí, zda se nejedná o úkony postihující zaměstnance za podané oznámení. Pokud se jedná o postih ze strany zaměstnavatele, inspektorát souhlas k úkonu neudělí a ten je považován za neplatný. Konkrétní ochrana oznámeného není zákonem specifikována. Odměnu přiznává na základě žádosti Ministerstvo spravedlnosti, pokud bylo výsledkem oznámení pravomocné rozhodnutí o spáchání trestného činu či správního deliktu. Odměna může dosáhnout až padesátinásobku minimální mzdy. Za období 1. 1. – 30. 11. 2015 bylo evidováno 9 případů přiznání statusu oznamovatele a jeden případ zapojení inspektorátu práce do realizace úkonů ze strany zaměstnavatele vůči oznamovateli.<sup>118</sup>

### 3.2 Rumunsko

Za oznamovatele jsou považovány osoby zaměstnané v širokém spektru veřejných institucí, mezi které jsou zahrnuty i místní samosprávy, státní podniky, poradní orgány, státem ovládané společnosti či jiné instituce plnící veřejné úkoly (vzdělávací, zdravotní atd.). Oznamovaným jednáním jsou prakticky všechny protiprávní jednání od trestných činů až po disciplinární delikty. Zákon vypočítává jako oznámení ve veřejném zájmu veškerá upozornění jak na porušení zákona, tak i profesních kodexů a obecných právních principů (dobré správy, transparentnosti a dalších). Forma oznámení není blíže specifikována. Dobrá víra oznamovatelů se presumuje. Oznámení lze podat jedné či více osobám či orgánům (nadřízeným, vedoucím státních orgánů, disciplinárním komisím, médiím, parlamentním komisím, nevládním organizacím a dalším), přičemž je na oznamovateli, jakou cestu zvolí. Pokud byl proti oznamovateli použit v souvislosti s jeho oznámením disciplinární postih či správní sankce, soud takové opatření zruší. Za ochranu oznamovatele je přitom považována i možnost oznamovatele požádat o veřejné projednání uložených sankcí před disciplinární komisí či jiným podobným orgánem. Zákon neupravuje oblast ochrany oznámeného ani kompenzace oznamovateli. Za období let 2011 – 2015 je evidován jeden případ odvetných opatření vůči oznamovateli ze strany oznamovatele.

### 3.3 Slovinsko

Ve slovinské úpravě mohou oznamovatelé být jak zaměstnanci veřejného, tak soukromého sektoru. Oznamovaným jednáním je obecně míněna korupce. Zákon obsahuje definici pojmu korupce, jež uvádí, že korupcí je každé jednání porušující řádný proces ve veřejném i soukromém sektoru, porušení pravidel za získáním výhody pro sebe či jiné, její požadování, očekávání a další. Forma oznámení není blíže specifikována. Je požadována dobrá víra oznamovatele a důvěra

<sup>118</sup> [http://www.snspl.sk/CCMS/files/Hodnotiaca\\_sprava\\_-\\_final.pdf](http://www.snspl.sk/CCMS/files/Hodnotiaca_sprava_-_final.pdf)

v pravdivost oznamovaných informací. Oznámení lze podat zvláštnímu nezávislému orgánu, Komisi pro prevenci korupce, případně jinému kompetentnímu orgánu. V případě veřejné správy je oznamování lehce modifikováno, ovšem stále lze oznámení učinit i Komisi. To ovšem nevylučuje možnost oznamovatele upozornit na případ i veřejnost. Pokud je oznamovatel vystaven odvetným opatřením, může po zaměstnavateli požadovat náhradu škody. Komise v takových případech může poskytovat asistenci. Pokud se jedná o osobu ve státní službě, lze požádat o přeřazení na jiné srovnatelné pracovní místo uvnitř veřejné správy. Zákon neupravuje oblast ochrany oznámeného ani kompenzace oznamovateli.

## Seznam zkratek

AZ	zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
GRECO	Skupina států proti korupci při Radě Evropy
LRV	Legislativní rada vlády
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
MLP	ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
NV č. 145/2015	nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
PK WB	Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu (ochraně oznamovatelů
prošetřovatel	osoba pověřená příjmem a prošetřováním podaných oznámení
Rada vlády	Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí
RE	Rada Evropy
slovenský zákon	zákon č. 307/2014 Zb., o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
TŘ	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
TZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
UNCAC	Úmluva Organizace spojených národů proti korupci
VOP	zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
ZIP	zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů
ZoSAS	zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů(zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů
ZOSŠ	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
ZP	zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
ZPBS	zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
ZSS	zákon č. 234/2014, o státní službě, ve znění pozdějších předpisů
ZSZ	zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
ZÚSC	zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

ZVP

zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů