

Záznam z 8. jednání pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu

konané v pátek dne 5. února 2016 9:30-12:15 hod.
v budově Úřadu vlády (Strakova akademie), místnost č. 179

Přítomní členové:

Mgr. Bc. Dalibor Fadrný, předseda, Oddělení boje s korupcí, ÚV ČR
Mgr. Lenka Franková, Oživení
Ing. Lubor Barnáš, Ministerstvo obrany
Ing. Martina Uhrinová, Ministerstvo financí
Mgr. Barbora Pečivová, Ministerstvo spravedlnosti
Mgr. Veronika Mojdlová, Ministerstvo vnitra
Mgr. Miroslav Přidal, Kancelář veřejného ochránce práv
JUDr. Petr Šulc, Českomoravská konfederace odborových svazů
Mgr. Bc. Romana Divincová, Útvar pro odhalování korupce a finanční kriminality
Mgr. Petr Leyer, Transparency International

Omluveni:

Mgr. Blanka Besserová, Ministerstvo vnitra
Mgr. Lucie Kyselová, Ministerstvo práce a sociálních věcí
JUDr. Jakub Morávek, Univerzita Karlova
Mgr. Janusz Konieczny, Nadační fond proti korupci
JUDr. Jiří Žůrek, Úřad na ochranu osobních údajů

Přítomní hosté:

JUDr. Andrea Fáberová, Ministerstvo vnitra
Mgr. Karel Gargulák, Oživení
Mgr. et Mgr. Lenka Habrnálová, Ministerstvo spravedlnosti
JUDr. František Kubalík, Ministerstvo obrany
JUDr. Ladislav Trylč, Ministerstvo práce a sociálních věcí
Mgr. Jan Potucký, Ministerstvo vnitra
Mgr. Petr Seidl, Ministerstvo práce a sociálních věcí
JUDr. Jan Horník, Ph.D., Oddělení boje s korupcí, ÚV ČR
Mgr. Markéta Havelková, Oddělení boje s korupcí, ÚV ČR
Ing. František Kučera, Oddělení boje s korupcí, ÚV ČR
Bc. Martina Houšková, Oddělení boje s korupcí, ÚV ČR

Průběh jednání:

1) Zahájení jednání

Předseda komise Dalibor Fadrný přivítal přítomné členy komise a hosty na 8. jednání Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu. Byla konstatována usnášeníschopnost komise.

2) Alternativy budoucího legislativního řešení ochrany oznamovatelů

Jediným bodem programu byl návrh možných Alternativ budoucího legislativního řešení ochrany oznamovatelů korupce (dále jen „Alternativy“). Vypracování Alternativ bylo zakotveno v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015 a Plánu nelegislativních úkolů vlády 2015. Z důvodu složitosti problematiky byl termín vypracování úkolu odložen na duben 2016. Následovat by mělo předložení legislativního řešení problematiky – do července 2016 do mezirezortního připomínkového řízení a do září 2016 na jednání vlády.

Předseda komise představil členům strukturaci vypracovávaného materiálu Alternativ, který je koncipován tak, aby se co nejvíce blížil závěrečné zprávě RIA. Tento materiál by měl být vložen do mezirezortního připomínkového řízení v průběhu března. Následně byly představeny hlavní parametry, z nichž klíčovým je ochrana oznamovatelů proti odvetným opatřením. V současné době je pracováno s maximem možných variant, které budou v závěru materiálu vyhodnoceny.

První část diskuse byla věnována projednávání parametru osobní působnosti ochrany oznamovatelů, kde je pracováno jak se skupinou zaměstnanců veřejného sektoru (spadajících pod služební poměr i zákoník práce), tak i soukromého sektoru. Andrea Fáberová následně představila zkušenosti s aplikací nařízení vlády 145/2015 Sb. Dle prozatímních zkušeností bude vhodné jasně vymezit předmět prošetřování. Následně se vyjádřil Ladislav Trylč s upozorněním na používání pojmu „veřejný sektor“, který není v současné době v žádném právním předpisu vymezen a musel by být pro uvedený účel specifikován. Lenka Habrnálová poté představila doporučení mezinárodních organizací, které apelují na ochranu obou sektorů. Miroslav Přidal upozornil na problematiku zužování ochrany oznamovatelů pouze na zaměstnance veřejného sektoru. Klád také otázku, zda chce stát řešit ochranu jen svých zaměstnanců nebo se radši vydá cestou obecné normy, která bude chránit oznámení podaná ať už ve státním, ale i soukromém sektoru. Dle prošetřovatele Ministerstva obrany Františka Kubalíka je hlavním současným problémem nařízení 145/2015 Sb. nejasnost při nakládání s oznámením, tedy zda má prošetřovatel oznámené skutečnosti prošetřit či spíše prověřit. Důvodná podezření jsou v rámci Ministerstva obrany prošetřování k tomu ustanovenou inspekcí, zatímco menší rezorty nemají na prošetřování kapacity. Prošetřovatel tak jen přesměruje podání na věcně příslušný orgán.

Dle zástupců neziskových organizací Petra Leyera a Lenky Frankové je nutné se spíše soustředit na předmět oznámení. Andrea Fáberová kladla důraz na hmotněprávní ošetření problematiky ochrany oznamovatelů než na vytváření nových procesních postupů. Dále se pak rozebírala problematika zákoníku práce jako soukromoprávního kodexu a výhrady Ministerstva práce a sociálních věcí k jeho změnám. Byla položena otázka, zda by měli být oznamovatelé chráněni na základě zaměstnaneckého či občanského principu. Lenka Habrnálová poté obecně představila mezinárodní doporučení a příklady dobré praxe, kdy dochází k opouštění institutu tzv. dobré víry. Zmíněny byly compliance programy, které jsou čím dál častěji využívány v soukromém sektoru.

Dalším parametrem byl předmět oznamování, tedy varianty zahrnutí všech trestných činů, činů korupčního charakteru, správních deliktů či veškerého protiprávního jednání.

Dle Františka Kubalíka by měl mít oznamovatel možnost oznámit jakékoliv protiprávní jednání, které může být důležitou skutečností pro prošetřovatele. Kladl také důraz na vytvoření týmu prošetřovatelů, který by se podněty zabýval. Dle Lenky Habrnálové záleží typ a šíře ochrany na typu a šíři oznamovaného jednání. V souvislosti s tímto byla zmíněna také otázka kompenzace oznamovatelů.

Následně byl projednáván parametr způsobu ochrany oznamovatele před odvetnými opatřeními. Byly zmíněny možnosti anonymního či důvěrného oznámení. František Kubalík vznesl požadavek na maximální anonymizaci oznamovatele. Předseda komise pak představil tři základní kategorie způsobu ochrany – zákaz pracovněprávního postihu, pracovněprávní postih pouze se souhlasem určitého interního či externího subjektu či orgánu a termínovaná ochrana oznamovatele. Členové komise se kriticky vyjádřili k termínované ochraně oznamovatele, která dle jejich názoru není efektivní ani účelná. Dle zástupců Oživení je vhodná kombinovaná ochrana oznamovatele, přičemž v souvislosti s tím uvedli možnou roli Státního úřadu inspekce práce (SÚIP), který by mohl posuzovat míru odvetného opatření proti oznamovateli. Dle zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí však SÚIP nedisponuje takovými pravomocemi, aby rozhodoval o individuálních právech zaměstnanců. Současná právní úprava (zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů) to vylučuje. Rovněž poukázali na neurčitost pojmu „pracovněprávní postih“. Vzhledem k tomu, že tzv. „kárná opatření“ byla zrušena již v roce 1991 a „postihování“ (trestání) zaměstnance zaměstnavatelem by bylo v příkrém rozporu se soukromoprávním pojetím pracovněprávních vztahů, stanoví zákoník práce zaměstnavatelům „zákaz ukládání peněžitých postihů“. Tento zákaz, který platí všeobecně bez dalších podmínek, upravuje ustanovení § 346b odst. 1 zákoníku práce. Toto ustanovení však již v současné době poskytuje ochranu i oznamovatelům.

Členové pracovní komise dále probírali otázku ochrany oznamovatelů v rámci soudního řízení a s tím související problematiku důkazního břemene. V současné době se uplatňuje sdílené důkazní břemeno pouze u sporů na základě antidiskriminačního zákona. Počítá s ním jen občanský soudní řád; ve správním řízení není – s ohledem na zásadu materiální pravdy rozložení důkazního břemene relevantní.

Mgr. et Mgr. Lenka Habrnálová odchází z jednání komise v 11:40.

Dále byla vznesena otázka mechanismu oznamování, tedy vhodnost mechanismu interního, externího, popř. oznámení skrze média. Dle zástupců neziskového sektoru by měly být zajištěny všechny způsoby oznámení a oznamovatelům by měla být zajištěna stejná míra ochrany. Velmi problematickým je ale otázka existence interního mechanismu, popř. prošetřovatele v soukromé sféře. Markéta Havelková upozornila, že interní mechanismy jsou v soukromém sektoru zakládány na bázi dobrovolnosti, neboť slouží pro dobro společností. Pokud by měla být ochrana oznamovatele podmíněna upřednostněním interního mechanismu, musely by i interní mechanismy soukromých firem splňovat nějaké předem určené základní parametry; je zde tedy příležitost nastavit určitý rámec pro fungování těchto mechanismů.

Zástupce Ministerstva práce a sociálních věcí Ladislav Trylč se poté zpětně vyjádřil ke způsobům ochrany whistleblowerů – stejně jako další členové komise se negativně vyjádřil k termínované ochraně oznamovatelů. Odmítl též možnost „ztíženého postupu při pracovněprávních úkonech“, kdy za příklad byla dána slovenská úprava zákona. Podle



Ladislava Trylče nelze v českém právním prostředí připustit situaci, aby správní úřad pozastavoval účinnost soukromoprávních jednání. Dále upozornil, že způsoby ochrany – výpověď, snížení mzdy či převedení na jinou práci – jsou dostatečně řešeny v rámci zákoníku práce.

Následně Petr Seidl doplnil, že pokud se osoba se statutem oznamovatele bude dožadovat termínovaného zákazu, povolení či souhlasu s pracovněprávním úkonem učiněným zaměstnavatelem této osoby, pak orgány inspekce práce nemohou v současnosti na základě provedené kontroly rozhodovat o platnosti či neplatnosti těchto pracovněprávních úkonů. Jinými slovy, orgánům inspekce práce nebyla svěřena pravomoc určovat, zda byly v konkrétním případě splněny podmínky stanovené zákonem k platnosti pracovněprávního úkonu, to může učinit pouze příslušný soud.

3) Různé

V bodě různé se neobjevily žádné podněty k projednávání. Předseda komise poděkoval za účast členům komise i přítomným hostům a ukončil jednání v 12:15.

Zapsala: Bc. Martina Houšková

Schválil: Mgr. Bc. Dalibor Fadrný

Schváleno dne 26. 2. 2016.