

**Záznam z 18. jednání pracovní komise
předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí
k whistleblowingu**

konané v pátek 30. srpna 2019 od 9:30 hod.
v budově Ministerstva spravedlnosti, místnost č. 108

Přítomní členové:

Mgr. Jozef Denk, Úřad pro ochranu osobních údajů (ÚOOÚ)
Mgr. Jan Dupák, Transparency International Česká republika (TI)
JUDr. Andrea Fáberová, Ministerstvo vnitra (MV)
Mgr. Bc. Dalibor Fadrný, předseda, Ministerstvo spravedlnosti, Odd. boje proti korupci (MSp)
Mgr. Luboš Kozár, Ministerstvo vnitra (MV)
Mgr. Lucie Kyselová, Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV)
JUDr. Jakub Morávek, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy (PFUK)
pplk. PhDr. JUDr. Jiří Pokorný, Národní centrála proti organizovanému zločinu (NCOZ)
Mgr. Lenka Svobodová, Oživení
Mgr. Michal Štancl, Ministerstvo financí (MF)
JUDr. Petr Šulc, Českomoravská konfederace odborových svazů (ČMKOS)
Mgr. Jan Teleky, Ministerstvo dopravy (MD)
JUDr. Ondřej Závodský, Nadační fond proti korupci (NFPK)

Omluvení členové:

Ing. Lubor Barnáš, Ministerstvo obrany (MO)
Mgr. Barbora Bircher, Ministerstvo spravedlnosti (MSp)

Přítomní hosté:

Mgr. Matěj Blažek, Ministerstvo spravedlnosti, Odd. boje proti korupci (MSp)
Věnek Bonuš, Frank Bold (FB)
Mgr. Monika Chromečková, Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV)
JUDr. Jiří Kapras, Ministerstvo spravedlnosti, Odbor střetu zájmů a boje proti korupci (MSp)
Ing. František Kučera, Ministerstvo spravedlnosti, Odd. boje proti korupci (MSp)
Mgr. Johana Trešlová, Ministerstvo spravedlnosti, Odd. boje proti korupci (MSp)

1) Zahájení jednání

Jednání zahájil předseda pracovní komise Mgr. Bc. Dalibor Fadrný, vedoucí Oddělení boje proti korupci (MSp) přivítáním a představením členů (poznámka: členy pracovní komise se pro účely tohoto zápisu rozumí i jejich přítomní náhradníci) pracovní komise předsedy

Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu (dále jen „komise“). Představil cíl jednání, kterým je strukturovaná diskuze k jednotlivým článkům návrhu **směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie** (dále jen „směrnice“).

2) Návrh zákona o ochraně oznamovatelů – shrnutí legislativního procesu

Předseda Dalibor Fadrný (MSP) shrnul dosavadní průběh legislativního procesu týkajícího se **návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů** (dále jen „návrh zákona o ochraně oznamovatelů“ a „návrh změnového zákona“). Uvedl, že v meziresortním připomínkovém řízení bylo uplatněno velké množství zásadních připomínek. Zmínil například připomínky Ministerstva financí k rozpočtové neutralitě nebo připomínky Ministerstva práce a sociálních věcí k nedokončenému legislativnímu procesu schvalování směrnice na půdě Evropské unie. Uvedl, že k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů byly vypracovány poměrně kritické zpravodajské zprávy s detailními připomínkami k jednotlivým ustanovením. Legislativní rada vlády projednávání návrhu zákona přerušila s požadavkem na vyčkání schválení konečného návrhu směrnice na půdě Evropské unie a zároveň byly vyjádřeny pochybnosti o tom, zda je skutečně nutné oblast upravovat samostatným zákonem.

Ondřej Závodský (NFPK) konstatoval, že pokud vláda neschválí návrh v prvním čtvrtletí příštího roku, je nepravděpodobné, že by byl návrh přijat v tomto funkčním období a apeloval proto na představení návrhu zákona o ochraně oznamovatelů do konce tohoto roku. K tomu Dalibor Fadrný (MSP) zopakoval, že Ministerstvo spravedlnosti je limitováno schválením konečné podoby směrnice.

3) Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie – shrnutí legislativního procesu

Dalibor Fadrný (MSP) dále přistoupil ke shrnutí legislativního procesu na půdě EU. Uvedl, že směrnice se nyní nachází ve fázi před zapracováním lingvistických připomínek, přičemž věcná změna znění směrnice je nepravděpodobná, stejně jako možnost, že by nebyla schválena vůbec. Její schválení se tak očekává na podzim letošního roku. Předpokládá proto, že Ministerstvo spravedlnosti by mělo normativní text a přílohy transpozičního zákona dokončovat během října, přičemž je ale limitováno schválením finálního návrhu směrnice. Z priorit ČR, které se podařilo prosadit, zmínil například rovnocennost oznamovacích kanálů. V závěru konstatoval, že nyní musí velké množství lingvistických připomínek schválit nový Evropský parlament.

4) Diskuze o vybraných ustanoveních návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie a možnostech jejich transpozice do českého právního řádu

Předseda komise Dalibor Fadrný (MSP) přečetl znění **článku 2 směrnice (Věcná působnost)**, ke kterému uvedl, že v současném návrhu zákona o ochraně oznamovatelů není věcná působnost takovým způsobem definována, jelikož to na národní úrovni není

účelné. Zákonná úprava v tuto chvíli dopadá jen na společensky nejzávažnější jevy na úrovni trestných činů a přestupků.

Lucie Kyselová (MPSV) k poslednímu návrhu zákona o ochraně oznamovatelů uvedla, že se vydal spíše veřejnoprávní cestou, což považuje za odchylicí se od dosavadního směřování. Článek 2 považuje za problematický pro české prostředí vzhledem k tomu, že nezakotvuje ustanovení o dobré víře. Jakub Morávek (PFUK) souhlasil s Lucií Kyselovou (MPSV) a zmínil v této souvislosti konstantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

Lucie Kyselová (MPSV) by upřednostňovala zúžení hlášených jednání pouze na ta s vyšší společenskou škodlivostí. Na to reagoval Věnek Bonuš (FB), který nesouhlasil se zúžením definice hlášených jednání a upřednostňoval by zahrnutí i občanskoprávních deliktů, což považuje za důležité pro řádnou transpozici. Lucie Kyselová (MPSV) v této souvislosti uvedla, že zahrnutí občanskoprávních deliktů by mohlo znamenat podstatnou změnu návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, a tudíž by muselo probíhat nové meziresortní připomínkové řízení.

Věnek Bonuš (FB) k tomuto zmínil, že cílem šířeji pojaté zákonné úpravy je větší kultivace prostředí a nepředpokládá v této souvislosti bezprostřední vysoký nápad oznamovatelů. Reagovala Lucie Kyselová (MPSV), která uvedla, že příliš široká úprava by fakticky nadřadila činnost nově vzniklého orgánu činnosti orgánů činných v trestním řízení a dalším. S tím souhlasil Jakub Morávek (PFUK) a upozornil, že zasahování třetích stran do soukromého práva popírá jeho princip.

Jiří Kapras (MSP) doplnil, že návrh zákona o ochraně oznamovatelů cílí především na přestupky a trestné činy, ale zhodnocení znění Směrnice může vyžadovat širší vymezení. V takovém případě by nebylo možné se od Směrnice odchýlit.

Lucie Kyselová (MPSV) pak zdůraznila nutnost zakotvení balančních opatření tak, aby úprava byla vyvážená. Na to reagoval Jiří Kapras (MSP) a uvedl, že se počítá se zakotvením takových opatření - například nějaké formy institutu dobré víry nebo veřejnoprávní odpovědnosti za nepravdivé oznámení, nicméně zdůraznil, že nelze zakotvit něco, co by nebylo v souladu s požadavky směrnice.

Lucie Kyselová (MPSV) připomněla, že v tom případě se podle ní jedná o podstatnou změnu návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a bude třeba provést nové meziresortní připomínkové řízení. Jiří Kapras (MSP) k tomuto zmínil, že se bude jednat o rozhodnutí Legislativní rady vlády, ale považuje tento postup za vhodnější, než případné předložení návrhu neodpovídajícího směrnici. František Kučera (MSP) k tématu dodal, že vymezení rozsahu porušení v článku 2 písmenu a) odkazuje na přílohu a je taxativní. Zda tato úprava vůbec dopadá na nějaká soukromoprávní ustanovení v českém právu, je potřeba ještě analyzovat.

Předseda komise Dalibor Fadrný (MSP) dále přečetl ustanovení **článku 3 (Vztah k jiným aktům Unie a vnitrostátním ustanovením)**, který byl bez jakýchkoliv připomínek a přešel tedy k **článku 4 (Osobní působnost)**, jehož znění rovněž přečetl nahlas.

Jakub Morávek (PFUK) měl faktické poznámky k sousloví „v pracovním kontextu“ a dále k pojmu „akcionář“, místo kterého by dle jeho názoru mělo být „podílník“. K tomu Ondřej Závodský (NFPK) dodal, že lingvistické připomínky v Evropském parlamentu se mohou týkat

i tohoto pojmu a je podle něj i úkolem transpozice přizpůsobit se nyní široce vymezeným pojmům.

Věnek Bonuš (FB) vznesl dotaz, zda osobní působnost bude v zákoně o ochraně oznamovatelů zakotvena v samostatném paragrafu. Na to reagoval Jiří Kapras (MSp), který řekl, že Ministerstvo spravedlnosti chce v tomto směru zachovat současnou podobu návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, přičemž v úvodních ustanoveních je třeba vymezit, kdo má nárok domáhat se ochrany. Jakub Morávek (PFUK) se v této souvislosti dotázal, zda bude z hlediska ochrany rozhodující právní forma výkonu činnosti s ohledem na slabší podnikatelské subjekty. Reagoval Jiří Kapras (MSp) s tím, že Ministerstvo spravedlnosti primárně vychází ze směrnice, ale v tomto ohledu lze jít nad její rámec, pokud se to bude jevit jako vhodné.

Lucie Kyselová (MPSV) se dotázala, zda budou ustanoveny pro různé subjekty různé druhy ochrany, a jakým způsobem lze chránit například osoby samostatně výdělečně činné (dále jen „OSVČ“). Dodala, že pokud bude docházet k odvetným opatřením formou neuzavření smluvního vztahu, nabízí se otázka, zda někdo bude strany k uzavření smluvního vztahu nutit. Na to reagoval Jiří Kapras (MSp) s tím, že bohužel neexistují příklady dobré praxe z okolních států, nicméně zdůraznil, že je třeba se vyhnout kazuistické úpravě a zároveň vyhovět smyslu a účelu směrnice, tedy jednotlivá opatření a prostředky ochrany je třeba vymezit obecně. Prostředky ochrany budou mít podobu odkladného účinku v rámci příslušného řízení a v případě OSVČ se bude jednat zejména o obrácené důkazní břemeno. Dalibor Fadrný (MSp) v této souvislosti připomněl také nizozemskou, francouzskou a slovinskou právní úpravu, která zakotvuje osobní působnost široce, nicméně jedná se o ustanovení veskrze deklaratorní a fakticky tento režim, například ve vztahu k OSVČ, nenastupuje. Jiří Kapras (MSp) k tématu ještě dodal, že směrnice sice poskytuje prostor pro zneužití, nicméně vyvažovat by jej měl například institut dobré víry a postih v případě vědomě nepravdivého oznámení.

Monika Chromečková (MPSV) vznesla dotaz k čl. 4 odst. 4 a sousloví „se **případně** vztahují na **prostředníky**, kolegy, ...“. Na to reagoval Dalibor Fadrný (MSp), který uvedl, že toto ustanovení v současné době v návrhu zákona o ochraně oznamovatelů není zakotveno a prozatím není jasná jeho finální podoba. Lucie Kyselová (MPSV) se v této souvislosti dotázala na osobu prostředníka. Reagoval Dalibor Fadrný (MSp) odkazem na definici v čl. 5. K tomu František Kučera (MSp) dodal, že na začlenění pojmu trval Evropský parlament i řada států a je široké záměrně a účelem ustanovení je zabránit plošné odvetě na spolupracovníky oznamovatele. Lucie Kyselová (MPSV) se dotázala, zda s ohledem na ustanovení odst. 4 a termínu „případně“ musí nárok na ochranu prostředníka a dalších podobných osob někdo konstatovat. K tomu Jiří Kapras (MSp) dodal, že postavení takovéto osoby musí posoudit orgán, u kterého se oznamovatel bude domáhat ochrany. Na to reagovala Monika Chromečková (MPSV) s připomínkou, že půjde o posuzování v řadě velmi rozdílných oblastí. Reagoval Jiří Kapras (MSp) s tím, že v případě sporu s konečnou platností rozhodne soud. Potvrzení bude vydávat zvláštní orgán (ve smyslu ustanovení § 15 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, dále jen „Agentura“), nicméně to není podmínkou přiznání postavení oznamovatele, jedná se pouze o subsidiární institut. Lucie Kyselová (MPSV) v této souvislosti upozornila na finanční náročnost procesu v případě rozdílného rozhodování různých orgánů. K tomu Jiří Kapras (MSp) dodal, že se tato problematika bude

řešit skrze institut předběžných otázek, a že k tomu, aby o tomto rozhodoval jeden pověřený úřad, nejsou nástroje.

Jakub Morávek (PFUK) se dotázal, zda se bude přihlížet k důvodům opatření, které bude na první pohled vypadat jako odvetné. Na to reagoval Jiří Kapras (MSP) tak, že i při existenci legitimních důvodů se zaměstnavatel vystavuje riziku sporu s obráceným důkazním břemenem.

Dalibor Fadrný (MSP) přistoupil k přečtení **článku 6 (Podmínky ochrany oznamujících osob)** směrnice.

Věnek Bonuš (FB) se dotázal, zda ministerstvo plánuje transponovat úpravu anonymních oznámení tak, jak jsou koncipována ve směrnici. K tomu Dalibor Fadrný (MSP) uvedl, že explicitně v návrhu zákona o ochraně oznamovatelů anonymní oznámení zakotvena nejsou, nicméně a priori se s nimi počítá. Jiří Kapras (MSP) k tomu doplnil, že ochranu lze poskytnout až po odhalení totožnosti. Dále pak vyjasnil rozdíl mezi „anonymním“ oznámením, které není podepsáno a „utajeným“ oznámením, u něhož jsou údaje o oznamovateli známy, nicméně jen vymezenému okruhu osob.

Dalibor Fadrný následně přečetl **články 7, 8 a 9 kapitoly II (Interní oznamování a následná opatření)** směrnice, přičemž uvedl, že návrh zákona o ochraně oznamovatelů tato ustanovení z větší části přebral.

Jakub Morávek (PFUK) se následně dotázal, zda se bude ve vztahu k povinnostem rozlišovat mezi soukromým a veřejným sektorem. V odpovědi Jiří Kapras (MSP) uvedl, že povinnosti budou uloženy obecně soukromému i veřejnému sektoru bez rozdílu a z pohledu směrnice toto rozlišování není důležité.

Věnek Bonuš (FB) poznamenal, že v návrhu zákona o ochraně oznamovatelů nyní není zakotvena nestrannost osoby ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice a rovněž v něm chybí lhůta pro potvrzení přijetí oznámení. K tomu Jiří Kapras (MSP) uvedl, že odpovídajícím ustanovením má být § 9 odst. 4 návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, přičemž původní zakotvení zákazu „udílení pokynů“ neprošlo s ohledem na charakter vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem meziresortním připomínkovým řízením. Dodal, že takto zakotvenou nestrannost považuje za dostačující. Věnek Bonuš (FB) se následně přiklonil k explicitnímu zakotvení nestrannosti, přičemž argumentoval zejména potřebou důvěry v systém oznamování. Následně Jiří Kapras (MSP) doplnil, že i v případě výslovného zakotvení bude danou osobu vybírat zaměstnavatel podle svého subjektivního posouzení.

Lenka Svobodová (Oživení) vyjádřila podporu explicitnímu zakotvení nestrannosti a zároveň navrhla, aby Agentura měla zákonnou povinnost vydat metodickou příručku ke zřízení interních oznamovacích kanálů. Reagoval Jiří Kapras (MSP) a objasnil, že metodická příručka nemůže být závazná, tedy ji nelze zakotvit v zákoně.

K zakotvení nestrannosti Jakub Morávek (PFUK) dodal, že u řady společností např. technického zaměření není reálné, že by takovou osobu mohly vyčlenit. Lenka Svobodová (Oživení) k tomu uvedla, že takové osoby již na řadě míst vyčleněny jsou např. v rámci systému compliance. K tomu Lucie Kyselová (MPSV) dodala, že zákonná povinnost ustanovit takovou osobu by s sebou přinesla finanční nákladnost a zasáhla by do organizačních struktur malých podniků, které již mají zavedeny své interní oznamovací

systémy. Společnosti, které mají zavedeny systém compliance, již nyní mají větší zázemí než zaměstnavatelé s malým počtem zaměstnanců. Jiří Kapras (MSP) k tomu doplnil, že taková povinnost by dopadla i na malé subjekty, pro které by znamenala větší překážku. Je možné takovou povinnost zakotvit, ale existuje riziko, že v praxi bude mít spíše deklaratorní charakter. Povinnost zavést interní oznamovací systém dopadne na více než deset tisíc subjektů.

Dalibor Fadrný (MSP) dále přečetl **články 10, 11, 12, 13 a 14 kapitoly III (Externí oznamování a následná opatření)** směrnice, k nimž uvedl, že jsou z větší části přejaty v návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. Návrh počítá s působností Ministerstva spravedlnosti a vytvořením Agentury. Dodal, že Česká pirátská strana navrhuje působnost veřejného ochránce práv a Národní fond proti korupci rovněž disponuje vlastním návrhem, nicméně podřazení pod Ministerstvo spravedlnosti by bylo vhodné zejména s ohledem na provázanost legislativní a aplikační praxe. K tomu se vyjádřila Lenka Svobodová (Oživení), která řekla, že nepovažuje za vhodné podřadit Agenturu pod již existující úřad či odbor. Agentura by měla přijímat oznámení a předávat je odpovědným úřadům. Ondřej Závodský (NFPK) uvedl, že jako jedinou možnost shledává vytvoření nezávislé Agentury a její podřazení pod ministerstvo považuje za nepřijatelné. Jako nejvhodnější se k tomuto účelu jeví státní zastupitelství, nicméně v takovém případě by docházelo ke zdvojování v rámci činnosti státního zastupitelství jako orgánu činného v trestním řízení. Funkce veřejného ochránce práv podle něj slouží jinému účelu. Kloní se tedy k nezávislé Agentuře ve smyslu směrnice, tzn., že její představitelé mají být jmenováni nezávisle na vládě apod. Agentura by zároveň měla být pouze administrátorem oznámení. Na to reagoval Jiří Kapras (MSP) s námitkou, že pokud má být působnost Agentury omezena pouze na metodiku atp., není třeba se obávat zařazení pod Ministerstvo spravedlnosti. Ondřej Závodský (NFPK) k tomu uvedl, že riziko spatřuje především v přístupu k citlivým informacím a následnému vlivu politických činitelů. Lenka Svobodová (Oživení) dodala, že dle studií efektivity opatření k ochraně oznamovatelů jsou tato skutečně efektivní pouze v případě ustanovení nezávislého orgánu. Lucie Kyselová (MPSV) se přiklonila k názoru Ministerstva spravedlnosti a dodala, že pokud má být úlohou Agentury metodika, nevidí zařazení pod Ministerstvo spravedlnosti jako problematické, a to i vzhledem k možnostem státního rozpočtu a finanční nákladnosti zřízení nového samostatného úřadu. Věnek Bonuš (FB) uvedl, že zavedení samostatného úřadu je třeba k tomu, aby oznamovatelé měli důvěru v systém oznamování. Jiří Kapras (MSP) k tomu doplnil, že veřejný ochránce práv je rovněž politicky jmenovanou osobou. V případě nejvyššího státního zastupitelství pak existuje pochybnost o ochotě vytvářet metodické pokyny, přičemž zcela nový orgán narazí na nedostatek finančních prostředků. Věnek Bonuš (FB) v reakci uvedl, že je třeba zvýšit záruky nezávislosti zákonnou úpravou. K tomu Jiří Kapras (MSP) dodal, že v takové případě by vyvstala otázka zakotvení stejných záruk u další řady odborů a oddělení. Primárně by tedy tato oblast měla být upravena v rámci služebního zákona. Lenka Svobodová (Oživení) na závěr uvedla, že podřazení Agentury pod Ministerstvo spravedlnosti vyšle potenciálním oznamovatelům signál, že se budou oznamované záležitosti prověřovat jako dosud – tedy nedostatečně.

Závěr jednání

Předseda Dalibor Fadrný (MSP) jednání komise v 13:00 hod. ukončil a všem přítomným poděkoval za účast. Další jednání se na základě dohody přítomných členů pravděpodobně uskuteční dne 26. září od 9:00 hod.

Zapsáno: 30. srpna 2019

Zapsala: Mgr. Johana Trešlová

Schválil: Mgr. Bc. Dalibor Fadrný