

S t a n o v i s k o

Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů

I.

K celkovému zaměření návrhů

Předkladatelem návrhu zákona o ochraně oznamovatelů (dále též „návrh zákona“) a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (dále též „návrh změnového zákona“), je Ministerstvo spravedlnosti. Cílem předkládaných návrhů je řádná transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „Směrnice“), do českého právního řádu. Po uplynutí transpoziční lhůty dne 17. prosince 2021 se Směrnice stane pro členské státy po právní stránce závazná, a je proto nutné zajistit její včasnou transpozici. Účelem úpravy na evropské úrovni je sjednocení minimální úrovně ochrany oznamovatelů porušení práva Evropské unie.

Transpoziční návrhy dále reagují na dlouhodobou společenskou poptávku po komplexní ochraně oznamovatelů (whistleblowerů) a na závazky a doporučení na národní i mezinárodní úrovni. Právní úprava ochrany oznamovatelů je jedním z pilířů boje proti korupci a je monitorována v rámci hodnotících mechanismů neziskových a mezinárodních organizací (např. GRECO). Zavedení explicitního zákazu postihu oznamovatelů do právního řádu pomůže oznamovatelům zlepšit jejich postavení jak v případě sporu před soudem, tak obecně ve společnosti, a v neposlední řadě pomůže usnadnit detekci korupce. Zavedením komplexní právní úpravy ochrany oznamovatelů by Česká republika vedle povinné transpozice výše uvedené Směrnice a splnění mezinárodních závazků rovněž deklarovala změnu postoje společnosti ke korupci.

Hlavní principy navrhované právní úpravy převážně reflektují požadavky Směrnice, především se jedná o:

- Vymezení základních pojmů - *oznámení, oznamovatel, odvetné opatření.*
- Stanovení postupů a pravidel pro jednotlivé způsoby oznamování – *prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému, prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti, zveřejněním.*
- Zakotvení prostředků ochrany oznamovatele – *zákaz odvetného opatření, obrácené důkazní břemeno, předběžné opatření, odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí, ochrana totožnosti oznamovatele a dotčených osob.*
- Působnost Ministerstva spravedlnosti – *vnější oznamovací systém, metodická a poradenská činnost, projednávání přestupků.*
- Zakotvení odpovídajících skutkových podstat přestupků – *vědomě nepravdivého oznámení, odvetného opatření, příslušných osob a povinných subjektů, fyzických a podnikajících fyzických osob.*

Cílem návrhu je zajistit ochranu širokému okruhu osob vykonávajících práci v soukromém i veřejném sektoru pro případ, že oznámí protiprávní jednání, o kterém se v souvislosti s výkonem práce dozvěděly. Chráněni budou typicky zaměstnanci a státní zaměstnanci, obchodní partneři zaměstnavatelů, OSVČ, stážisté i dobrovolníci, osoby, které oznamovateli pomohou protiprávní jednání oznámit, a další. Navrhovaná opatření mají sloužit nejen k ochraně potencionálních oznamovatelů protiprávního jednání, ale také k prevenci protiprávního jednání obecně.

K hlavním aspektům návrhu zákona a návrhu změnového zákona, které jdou nad rámec Směrnice, patří rozšíření věcné působnosti navrhované úpravy. Směrnice umožňuje oznámit sice jakkoliv společensky závažné porušení, nicméně pouze takové, které spadá do oblasti působnosti aktů Unie uvedených v příloze Směrnice. Naproti tomu návrh zákona umožňuje oznámit jednání, které má znaky trestného činu nebo přestupku, nebo kterým je porušena povinnost uložená právním předpisem nebo předpisem Evropské unie upravujícími zmíněné oblasti. Pracovněprávní kontext a další podmínky musí být zachovány v obou případech. Návrh zákona tedy poskytuje ochranu navíc rovněž oznamovatelům společensky závažnějších protiprávních jednání, která do vymezených oblastí spadat nemusejí.

Oznámení lze dle Směrnice učinit prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému a vnějšího oznamovacího systému (se zárukou zachování důvěrnosti, lhůt pro vyrozumění oznamovatele atp.) a zveřejněním. Návrh zákona poskytuje ochranu i těm oznamovatelům, kteří oznámení učiní přímo u orgánů příslušných k jeho přijetí podle jiných právních předpisů nebo předpisů Evropské unie. Za vnější oznamovací systém (v souladu s dikcí Směrnice) se však dle návrhu zákona považuje pouze Ministerstvo spravedlnosti.

Návrh zákona přináší do českého právního řádu nový institut v podobě *zveřejnění*. V případě, že v reakci na oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému a Ministerstva spravedlnosti nebo přímo prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti nebylo ve stanovené lhůtě přijato žádné vhodné opatření, je takový postup třeba k zamezení bezprostřednímu nebo zjevnému ohrožení veřejného zájmu nebo v případě využití vnějšího oznamovacího kanálu hrozí s ohledem na zvláštní okolnosti případu riziko odvetných opatření, může oznamovatel přistoupit ke zveřejnění oznámení.

Působnost Ministerstva spravedlnosti byla po důkladném zhodnocení zvolena jako nejvhodnější při garantování nestranného a kompetentního výkonu svěřené agendy. Toto řešení nabízí taktéž vhodné propojení poznatků z praxe s legislativní činností Ministerstva spravedlnosti jako resortu, v jehož gesci je zákon o ochraně oznamovatelů a boj proti korupci.

Co se týče návrhu změnového zákona, změna občanského soudního řádu zakotvuje odchylky od obecné úpravy. Jedná se o úpravu institutu předběžného opatření ve věcech oznamovatelů tak, aby byli oznamovatelé chráněni před odvetnými opatřeními až do doby, kdy s konečnou platností rozhodne soud, nebo kdy vyjdou najevo dosud neznámé skutečnosti, kvůli kterým se na osobu již nebude hledět jako na oznamovatele dle zákona o ochraně oznamovatelů. Oznamovatel se bude moci předběžného opatření domáhat bez nutnosti složit jistotu. Dále je pro řízení ve věcech oznamovatelů nově založena vyvratitelná domněnka splnění předpokladů dle § 75c odst. 1. Občanský soudní řád bude také doplněn o přenesené důkazní břemeno, které bylo dosud využitelné pouze u sporů souvisejících s přímou či nepřímou diskriminací.

Zvýšení ochrany těch oznamovatelů, kteří jsou v některém ze služebních poměrů, se uskuteční novelami zákona o vojácích z povolání, zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákona o státní službě tak, že dojde k rozšíření možnosti odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí v řízeních, která mají za následek postih oznamovatele mající znaky odvetného opatření.

Novela soudního řádu správního zavádí fakultativní možnost přiznání odkladného účinku v případě žalob oznamovatelů proti rozhodnutím majícím znaky odvetného opatření.

Díky novele zákona o inspekci práce dojde k doplnění skutkových podstat přestupků a sankcí odpovídajících ustanovením zákona o ochraně oznamovatelů. Postiženy tak budou moci být osoby, které nezavedou vnitřní oznamovací systém; neurčí příslušnou osobu nebo neurčí jinou příslušnou osobu bez zbytečného odkladu poté, co příslušná osoba přestala splňovat podmínky pro výkon této činnosti; nezajistí, aby byla příslušná osoba řádně poučena o právech a povinnostech, které pro ni vyplývají ze zákona upravujícího ochranu oznamovatelů; nezajistí, aby informace o oznamování byly veřejně přístupné. Dále se rozšiřuje působnost a příslušnost Státního úřadu inspekce práce a oblastních inspektorátů práce.

Novela zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „AML zákon“) reaguje na transpoziční návrh zákona o ochraně oznamovatelů, který bude nově problematiku ochrany oznamovatelů komplexně upravovat jako obecný právní předpis vůči speciální úpravě v AML zákoně, která již v současné době zakotvuje povinnost povinných osob zřídit vnitřní oznamovací systém jako součást systému vnitřních zásad. Novela AML zákona tak primárně stanoví povinnost pro Finanční analytický úřad zavést vnitřní oznamovací systém, který umožní zaměstnanci tohoto úřadu nebo fyzické osobě činné pro úřad jinak než v základním pracovněprávním vztahu anonymně a zabezpečeným způsobem podat oznámení o porušení AML zákona; dále stanoví zákaz odvetných opatření a zavádí přestupky na úseku ochrany oznamovatelů.

Do zákona o státní službě se navíc doplňuje změna zmocňovacího ustanovení pro vládu, která nařízením stanoví pravidla pro podávání oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému ve služebním úřadu.

II.

Vztah k vládní protikorupční politice

K předložení účinných právních nástrojů k ochraně oznamovatelů korupce (whistleblowing) se zavázala rovněž vláda ve svém Programovém prohlášení. Tento závazek je dále rozvinut ve Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2018 až 2022 a úkol zpracování návrhu zákona o ochraně oznamovatelů je obsažen v Plánu legislativních prací vlády na rok 2020.

III.

Způsob projednání návrhů

Materiály byly rozeslány do meziresortního připomínkového řízení dne 30. 6. 2020, lhůta pro uplatnění připomínek byla stanovena do 29. 7. 2020 (20 pracovních dnů). Všem připomínkovým místům, které vznesly zásadní připomínky, byly zaslány návrhy jejich vypořádání a na základě reakcí připomínkových míst následovala četná osobní jednání

za účelem odstranění hrozících rozporů. Návrh změnového zákona je předkládán bez rozporu a návrh zákona je předkládán se dvěma rozpory se Svazem průmyslu a dopravy:

- Požaduje zúžit věcnou působnost návrhu na oznamování trestných činů a přestupků, tedy vyloučit z oznamování protiprávní jednání spočívající v porušení unijních aktů (ve směrnici definovaných oblastech), které nejsou v českém právním řádu přestupkem ani trestným činem.
- Požaduje za přestupek vědomě nepravdivého oznámení pokutu až do 1 000 000 Kč s odůvodněním, že „navržená pokuta 50 000 Kč je nízká a může vést k zneužití práva ze strany oznamovatele, prodloužení doby, po které nebude možné zaměstnance (oznamovatele) propustit a ve výsledku k možným vyšším nákladům u zaměstnavatele (reputační riziko pro společnost při nepravdivém oznámení; náklady na prokazování, že došlo k nepravdivému oznámení – a to vzhledem k tomu, že u odvetného opatření dojde k přenesení důkazního břemene a společnost bude povinna dokazovat, že se z její strany nejednalo o odvetné opatření).“.

Oběma návrhy se na svém jednání konaném dne 3. září 2020 podrobně zabývala Pracovní komise předsedy Rady vlády k whistleblowingu včetně projednání a vypořádání připomínek zástupců neziskového sektoru a akademické obce. Návrh stanoviska Rady vlády byl Pracovní komisí ve dnech 12. až 18. listopadu hlasován per rollam, nicméně její členové se většinově neusnesli na jeho přijetí.

IV.

Návrh změn

1. Členům Rady vlády se k diskuzi a posouzení předkládá otázka svěření výkonu vnějšího oznamovacího systému do působnosti Ministerstva spravedlnosti:

Zejména zástupci neziskového sektoru dlouhodobě nesouhlasí se svěřením výkonu vnějšího oznamovacího systému do působnosti Ministerstva spravedlnosti, kdy preferují, aby jim byla pověřena Kancelář veřejného ochránce práv (dále jen „KVOP“) nebo Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „ÚDH“): „1) nesdílíme názor předkladatele, že politické vedení ministerstva zajišťuje nezávislost úřadu svou politickou odpovědností, domníváme se, že je tomu přesně naopak; 2) nesouhlasíme s názorem, že vzhledem k věcnému zaměření činnosti ÚDH a KVOP nejsou tyto orgány vhodné, právě naopak; 3) nedostatek finančních prostředků ÚDH a KVOP v současné chvíli pro výkon této agendy je zřejmý, rovněž ministerstvo bude zřizovat nová služební místa a budou mu poskytnuty další finanční prostředky; domníváme se, že tyto prostředky by tak mohly být poskytnuty také ÚDH nebo KVOP, pokud by agendu vykonávaly.“

V.

Závěr

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě v souladu s článkem 4 odst. 2 písm. a) jednacího řádu Rady pro koordinaci boje s korupcí schválit materiál „*Návrh zákona o ochraně oznamovatelů a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů*“.

Ing. Andrej Babiš v. r.
předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí