

**Záznam z 20. jednání pracovní komise  
předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí  
k whistleblowingu**

konané ve čtvrtek 3. září 2020 od 10:00 do 13:00  
v budově Ministerstva spravedlnosti, Legerova 7, Praha 2

**Přítomní členové nebo jejich pověření zástupci:**

JUDr. Simona Bílá Srníková, Ministerstvo vnitra (MV)  
Věnek Bonuš, Frank Bold (FB)  
Ing. Barbora Boschat, Ministerstvo financí (MF)  
Mgr. Jozef Denk, Úřad pro ochranu osobních údajů (ÚOOÚ)  
Mgr. Soňa Doudová, Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV)  
Mgr. Bc. Dalibor Fadrný, předseda, Ministerstvo spravedlnosti,  
Odd. boje proti korupci (MSp)  
JUDr. Jitka Hlaváčková, Svaz průmyslu a dopravy ČR (SPD)  
pplk. Mgr. Adéla Kožušníková, Národní centrála proti organizovanému zločinu (NCOZ)  
Mgr. Lucie Kyselová, Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV)  
Mgr. Petr Leyer, Transparency International – Česká republika (TI)  
PhDr. Karel Škácha, Nadační fond proti korupci (NPFK)  
JUDr. Petr Šulc, Českomoravská konfederace odborových svazů (ČMKOS)  
Mgr. Marek Zelenka, Oživení

**Omluvení členové:**

Ing. Lubor Barnáš, Ministerstvo obrany (MO)  
JUDr. Andrea Fáberová, Ministerstvo vnitra (MV)  
JUDr. Jakub Morávek, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy (PFUK)  
Mgr. Jan Teleky, Ministerstvo dopravy (MD)  
JUDr. Ondřej Závodský, Nadační fond proti korupci (NPFK)

**Hosté:**

Luisa Blahová, Oživení  
JUDr. Jiří Kapras, Ministerstvo spravedlnosti, Odbor střetu zájmů a boje proti korupci (MSp)  
Mgr. Johana Trešlová, Ministerstvo spravedlnosti, Odd. boje proti korupci (MSp)

**Průběh jednání:**

**1. Zahájení jednání**

Jednání zahájil předseda pracovní komise Dalibor Fadrný přivítáním a představením členů (poznámka: členy pracovní komise se pro účely tohoto záznamu rozumí i jejich pověření zástupci) pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k whistleblowingu (dále jen „pracovní komise“).

**Schválený program jednání:**

1. Zahájení jednání
2. Aktuální informace o stavu zpracování a projednání návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů
3. Projednání připomínek členů komise
4. Různé

**2. Aktuální informace o stavu zpracování a projednání návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů**

Dalibor Fadrný (MSP) informoval, že návrh zákona o ochraně oznamovatelů (dále jen „návrh zákona“) a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (dále jen „návrh změnového zákona“), byly do mezirezortního připomínkového řízení rozeslány 30. června 2020 s termínem pro zaslání připomínek do 29. července 2020. K návrhu zákona bylo uplatněno 231 zásadních a 220 doporučujících připomínek; k návrhu změnového zákona bylo uplatněno 37 zásadních a 82 doporučujících připomínek. Z členů pracovní komise připomínky zaslali společně zástupci Transparency International - Česká republika, Oživení a Frank Bold a dále Jakub Morávek (PF UK). Termín pro předložení obou návrhů vládě je 30. září 2020.

Dne 22. července 2020 se uskutečnilo jednání Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada“), kde byla budoucí právní úprava ochrany oznamovatelů diskutována. Z jednání mj. vzešel úkol na vyčíslení nákladů potencionálního výkonu působnosti vnějšího oznamovacího systému (dříve Agentury).

Mezi nejzásadnější úpravy materiálu patří:

- § 1 – bude specifikován podstatný bezpečnostní zájem, tzn., že budou stanoveny oblasti, které nespádají do působnosti zákona (které nemají být oznamovány).
- Bude upuštěno od rozlišování významného oznámení a oznámení.
- § 3 – dojde ke specifikaci osob (např. doplnění daňových poradců a dalších právnických profesí).
- Zavedení sdílení vnitřních oznamovacích systémů bez omezení podle počtu zaměstnanců dané organizace (opatření vedoucí k profesionalizaci systémů bez ohledu na velikost organizace).
- § 2 odst. 1 písm. a) – dojde ke specifikaci oblastí působnosti zákona (bude nad rámec transpozice směrnice) – bude umožněno oznamovat jakékoli jednání vykazující znaky trestného činu nebo přestupku; dojde k upřesnění oblastí finančních služeb a produktů, daní, předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti apod.
- Dojde k zúžení rozsahu povinných osob (ve vztahu AML zákonu), které mají povinnost zřídit vnitřní oznamovací systém (nově od transakce ve výši min. 10.000 eur).

- Vnější oznamovací systém – bude náležet do gesce Ministerstva spravedlnosti, ale nemusí jít o samostatný útvar, jak bylo původně navrhováno (navíc MF požaduje rozpočtovou neutralitu návrhu zákona).
- Budou zrušena potvrzení o podání oznámení.
- Přestupky – dohoda s MPSV na tom, že skutkové podstaty přestupků odvetných opatření vůči oznamovateli budou spadat do působnosti agentury bez ohledu na to, zda se jedná o zaměstnance či další osoby.
- Bude upuštěno od přestupkové odpovědnosti zaměstnanců ve služebním poměru – zde bude nadále kárná odpovědnost podle zákona o státní službě.
- V návrhu změnového zákona dojde k úpravě skutkových podstat přestupků.
- Řeší se rovněž otázka odkladného účinku u odvolání.

Věnek Bonuš (FB) se dotazoval na variantní zpracování zřízení agentury – jaké varianty budou zpracovány, a to jak věcně, tak legislativně.

Dalibor Fadrný (MSP) sdělil, že na základě projednání této otázky na jednání Rady bude zpracována varianta Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „ÚDH“) (Úřad deklaroval, že je to otázka finančního zajištění) a Kancelář veřejného ochránce práv (dále jen „VOP“) (ombudsman však nesouhlasí) – ale v obou případech se čeká na oficiální odpověď. S legislativním rozpracováním obou variant se však nepočítá.

Jiří Kapras (MSP) doplnil, že legislativně není reálné předložit variantně jedno ustanovení, protože se to promítá do několika dalších ustanovení (vyžadovalo by to komplexní zpracování, což ale není standardní a bylo by nepřehledné).

Marek Zelenka poprosil o zvážení pozvání zástupců VOP, ÚDH či ÚOOÚ na jednání Rady, aby se mohli rovněž vyjádřit.

Jiří Kapras (MSP) přislíbil navržení uvedeného předsedovi vlády se zdůvodněním, že je žádoucí, aby se účastnili zástupci jmenovaných institucí.

Marek Zelenka (Oživení) se tázal, v jaké formě byl položen dotaz na dotčené instituce (zda ve formě s navrženými změnami, nebo před nimi.)

Jiří Kapras (MSP) informoval, že uvedené bylo popsáno v rovině záměru, byla popsána rovina působnosti MSP, tedy jakou roli by měla v systému poskytování ochrany oznamovatelů plnit. MSP dále specifikovalo, že v současnosti je navrhováno svěřit výkon působnosti útvaru MSP a tázalo se na varianty, kdyby byla Agentura součástí jiných útvarů – ÚDH či VOP. Normativní text nebyl zasílán.

Na dotaz Marka Zelenky (Oživení) doplnil Dalibor Fadrný (MSP) termín pro odpověď, kterým je 7. září a Jiří Kapras (MSP) potvrdil možnost zaslání odpovědi zástupcům neziskového sektoru a zároveň doporučil sledovat i mediální vyjádření úřadů.

### 3. Projednání připomínek členů komise

Dalibor Fadrný (MSP) poděkoval za zúžený počet připomínek, které zaslali neziskové organizace v reakci na vypořádání připomínek (viz příloha).

- **§ 2 odst. 1 písm. a) - Explicitní zakotvení maření předmětu nebo účelu pravidel, aby bylo možné oznamovat nejen protiprávní jednání, ale i podezření z maření předmětu nebo účelu pravidel**

Petr Leyer (TI) vysvětlil, že pod výše uvedené maření lze podřadit též pojem zneužití práva a že by tedy v zákoně mohlo být přímo zakázané zneužití práva, a to z důvodu srozumitelnosti.

Věnek Bonuš (FB) doplnil, že obdobná doplnění mají smysl a jsou na více místech, tedy se netýkají jen tohoto odstavce. Nejedná se o právnímu řádu neznámé prvky, ale o odkazy na jinde zavedené právní pojmy.

Jiří Kapras (MSP) v reakci vysvětlil, že záleží, zda upřednostňujeme výklad účelem nebo výklad textem zákona, vysvětlil, že postup MSP vychází z výkladu prof. Eliáše ve snaze vyhnout se rozporu s objektivním právem (a tedy je protiprávní) a cílem je vyhnout se výkladovému ustanovení. Dále sdělil, že toto bylo rovněž konzultováno s Odborem kompatibility Úřadu vlády ČR.

Petr Leyer (TI) doplnil své předchozí vyjádření, že cílem je, aby oznamovatel nemusel dělat složité právní úvahy.

Jiří Kapras (MSP) seznámil ostatní se stanoviskem MSP, které preferuje popis v důvodové zprávě a chce předejít případné nepřehlednosti v zákoně.

Dalibor Fadrný (MSP) navázal, že toto bude doplněno podporou ze strany MSP v podobě metodické činnosti a poradenstvím.

Marek Zelenka (Oživení) vyjádřil pochopení pohledu MSP, zmínil však obavy, že oproti směrnici je návrh zákona méně srozumitelný.

Jiří Kapras (MSP) v reakci na to uvedl, že je v tomto směru zákon lépe použitelný pro aplikační orgány.

Lucie Kyselová (MPSV) poukázala na jistou vágnost směrnice a potřebu pro transpozici na míru českému právnímu prostředí, dále podpořila stanovisko MSP o vhodnosti zařazení výkladu do důvodové zprávy, s nimiž soudy pracují čím dále častěji.

Dalibor Fadrný (MSP) uzavřel bod s odkazem na stanovisko Odboru kompatibility Úřadu vlády ČR, kde dohoda vychází jak ve prospěch připomínky neziskových organizací, tak předkladatele.

- **Rozšíření oznamovaného protiprávního jednání, které nemá znaky ani přestupku, ani trestného činu**

Dalibor Fadrný (MSP) na úvod zrekapituloval pohled MSP na rozšiřování nad rámec směrnice. Sdělil, že se MSP snaží jít do dostatečné šíře, nicméně u bagatelního jednání není únosné jít nad rámec stanovený směrnicí.

Jiří Kapras (MSP) doplnil, že naprostá většina protiprávních jednání týkajících se ohrožení veřejného zájmu jsou v českém právním řádu kvalifikovány jako přestupky nebo trestné činy.

Lucie Kyselová (MPSV) podpořila Jiřího Kaprase (MSP) a řešení tak, jak je navrženo předkladatelem označila za smysluplné, chránící nad rámec směrnice a zároveň kompromisní i prosaditelné.

Do následné diskuze o ochraně oznamovatele a ochraně před zneužitím oznamování bagatelními oznámeními s cílem poškodit zaměstnavatele se zapojily zástupkyně MPSV, zástupci NNO a Jiří Kapras (MSP). Cílem má být primárně ochrana před protispolečenskou činností. V diskusi si účastníci rovněž ujasnili problematiku znevýhodňování při výběrovém řízení (je vždy přestupkem). Smyslem z pohledu MSP není odhalovat jednání s dopadem primárně do soukromoprávní sféry, pokud nedochází k zasažení veřejného zájmu. V diskusi byla dále vysvětlena problematika hospodářské soutěže, s níž se počítá.

Dalibor Fadrný (MSP) na závěr poukázal na existenci poradenské role MSP, a zdůraznil nutnost ochránit i zaměstnavatele, aby nebyli poškozováni neopodstatněnými oznámeními.

- **§ 2 odst. 6 (požadavek na demonstrativní výčet odvetných opatření tak, jak jsou stanoveny ve směrnici)**

Luisa Blahová (Oživení) poukázala na výhodu výčtu pro oznamovatele i zaměstnavatele v podobě jasného návodu, co je odvetné opatření.

Jiří Kapras (MSP) vysvětlil, proč ostatní připomínková místa upustila od požadavku výčtu odvetných opatření. Důvodem bylo, že by se odvetná opatření omezila jen na výčet a ostatní by pak nemusela být brána jako odvetná, když by nebyla v „seznamu“. Jsou obavy, aby nebyl zúžen dosah ustanovení.

Jitka Hlaváčková (SPaD) reagovala „za zaměstnavatele“ s tím, že jejich připomínky zatím nebyly vypořádány a trvají na výčtu, dále se vyhradila proti možnému předjímání argumentů zaměstnavatelů.

Dalibor Fadrný (MSP) na závěr tohoto bodu doplnil, že legislativně-technické otázky budou řešeny Legislativní radou vlády (dále jen LRV) a jejími komisemi.

Následně byla diskutována hrozba a pokus jako odvetné opatření. Dle pohledu MSP jsou hrozba a pokus již zahrnuty pod odvetnými opatřeními. Do diskuze se v rámci ujasňování pohledů zapojila Luisa Blahová (Oživení) a Jiří Kapras (MSP).

- **§ 7 odst. 2 - demonstrativní výčet následných opatření a výhrady nestanovení postupu pro příslušnou osobu, jakým způsobem s oznámením naložit**

Diskuzi k tomuto bodu otevřela Luisa Blahová (Oživení), která se tázala, jak bude ošetřen postup pro příslušné osoby, například zda bude vysvětleno v metodice.

Jiří Kapras (MSP) vysvětlil, že postup je již stanovený – příslušná osoba koná svoji oznamovací povinnost, nicméně musí si vyžádat souhlas oznamovatele.

Na základě následné diskuze bude doplněno, že se jedná jen o pokyny týkající se důvodnosti oznámení, nikoliv všechny pokyny (zaměstnavatele) jako takové a upozornit, že zůstávají i další kanály, jak věc řešit.

Dalibor Fadrný (MSP) následně uvedl, že požadavek na explicitní zakotvení možnosti podávat oznámení anonymně MSP akceptovalo.

- **Rozprava ke svěření výkonu působnosti vnějšího oznamovacího systému**

Věnek Bonuš (FB) se zeptal na technickou stránku: Pokud by docházelo ke správnému rozhodování v Agentuře, jak by to bylo s odvoláváním? Nebylo by zde riziko úniku některých citlivých informací z Agentury k vedení MSp?

Jiří Kapras vysvětlil, že osoba stojící v čele úřadu a mající rozklad na starosti, je ze svého postu politicky odpovědná a zároveň má oznamovatel ještě další možnosti podání oznámení než prostřednictvím Agentury (například OČTR). V průběhu reagoval rovněž Marek Zelenka (Oživení), Dalibor Fadrný (MSp), Lucie Kyselová (MPSV) a Luisa Blahová (Oživení), která rovněž otevřela problematiku externosti kontrolního systému. Tento problém však existuje vždy a pro své vlastní zaměstnance z logiky věci není a nemůže být daný orgán externí.

Závěrem k tomuto bodu zástupci neziskového sektoru potvrdili vhodnost zpracování variant (ÚDH, VOP, eventuálně ÚOOU), aby bylo možné se o nich bavit podrobněji.

- **§ 19 odst. 2**

Dalibor Fadrný (MSp) shrnul, jak MSp upravilo znění v návaznosti na připomínky: Rozšířením uvedeného paragrafu odst. 2 o větu „Oznámené protiprávní jednání nevyžaduje přijetí nápravných opatření“, současně MSP deklaruje, že „bude doplněna explicitní možnost nezabývat se opakujícími se oznámeními“. Dále poprosil o dovysvětlení požadavku neziskové organizace.

Luisa Blahová (Oživení) položila dotaz: „Aby MSp mohlo přistoupit k tomu, že vyhodnotí, že se jedná o méně závažné oznámení či oznámení neobsahující nové informace, jak naloží s oznámením?“

Jiří Kapras (MSp) reagoval, že prověřování je dvojfázové. V první fázi hodnotí Agentura, zda jsou či nejsou obsaženy důvody hodné zvláštního zřetele, nebo zda se jedná o opakované oznámení, v druhé fázi jde o podrobnější posuzování z hlediska spáchání protiprávního jednání, určí orgán, který se oznámením bude zabývat a bude zkoumat, zda se oznámení nezakládá na nepravdivých informacích.

Luisa Bláhová (Oživení) se dále dotazovala na oprávnění, která Agentura bude mít při prošetřování důvodnosti.

Jiří Kapras (MSp) vysvětlil, že Agentura bude moci použít dokazování podle správního řádu.

Marek Zelenka (Oživení) navázal na předchozí debatu a otevřel diskuzi k potenciálnímu rozdílu kontroly u zaměstnavatele, pokud by jej řešil VOP a nebo MSp, a zda z takového postupu pro oznamovatele vyplývá srovnatelná míra ochrany. Do diskuze se dále zapojil Jiří Kapras (MSp) a Soňa Doudová (MPSV) a Simona Bílá Srníková (MV). Postup je však řešen správním řádem a kontrolním řádem, zároveň se sestavují kontrolní plány, na něž se orgán často odkazuje při kontrole nebo před jejím započítím.

- **§ 19 odst. 3 písmeno a)**

Dalibor Fadrný (MSp) upřesnil vnímání informační povinnosti MSp a odkázal na důvodovou zprávu. Protože zde nevznikl nesoulad, byl uveden další bod.

- **Zrušení institutu potvrzení**

V rámci diskuze k tomuto bodu ozřejmil na dotaz zástupce Petra Leyera (TI) Jiří Kapras (MSP), jak se zjistí, kdo je a kdo není oznamovatel. Oznamovatel je ten, kdo bude vyrozuměn o přijetí podaného oznámení a informován o tom, jak bylo s oznámením naloženo.

#### **§26 odst. 1 – uchování oznámení v listinné podobě a evidence je vedena elektronicky**

Dalibor Fadrný (MSP) a Jiří Kapras (MSP) ozřejmili důvody, které MSP k tomuto způsobu vedly (důvodem je složitější přístup k fyzické podobě než k listinné a tedy vyšší stupeň ochrany, což doporučil rovněž NKÚ).

Petr Leyer (TI) tento argument uznal smysluplným, nicméně poukázal na fakt, že většina oznámení (dle zkušenosti neziskových organizací) je doručena elektronicky, tedy že dojde k následným prepisům a výmazům a bude tedy chybět stopa (kdy a kam oznámení bylo doručeno,...)

MSP vychází z opačné domněnky, že většina podepsaných oznámení bude řešena jinou než e-mailovou formou. Místo stopy, která by vedla ke konkrétnímu oznamovateli, bude ke každému oznámení úřední záznam (o přijetí).

Následně Luisa Blahová (Oživení) vznesla dotaz k připomínce doktora Morávka, týkající se revize desetileté aktivační doby (zda dojde k její revizi).

Jiří Kapras (MSP) reagoval, že je lhůta navázána na promlčecí lhůtu přestupků a většiny trestných činů i postupně slábnutí důkazů, které mohou být součástí oznámení.

Po vysvětlení Dalibor Fadrný (MSP) uvedl poslední připomínku neziskových organizací.

- **Požadavek na zvýšení horní hranice pokuty za přestupek vědomě nepravdivého oznámení z 50 tisíc korun a změnu textace z vědomě nepravdivého na úmyslně nepravdivé oznámení.**

Dalibor Fadrný (MSP) vysvětlil, že se MSP řídilo metodikou MV týkající se přestupků, Jiří Kapras (MSP) doplnil, že s ohledem na současnou praxi by zvýšení sazby nemělo zřejmě za následek více odradit oznamovatele před tímto jednáním, zároveň osvětlil zvolení formulace „vědomě nepravdivého oprávnění“, které vychází ze směrnice.

#### **4. Různé**

Dalibor Fadrný (MSP) na závěr pro úplnost zmínil existenci alternativního návrhu poslaneckého klubu Pirátů, k němuž vláda zaujala nesouhlasné stanovisko.

Následně poděkoval přítomným za diskuzi k připomínkám zástupců neziskového sektoru a ukončil jednání.

Přílohy:

- Vypořádání připomínek zástupců NNO
- Vypořádání připomínek JUDr. Jakuba Morávka, Ph.D.

Zapsáno:

Zapsali: JUDr. Jan Horník, Ph.D., Ing. Tomáš Obruba

Schválil: Mgr. Bc. Dalibor Fadrný