



Společné připomínky tří protikorupčních neziskových organizací k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a změnovému zákonu

Neziskové organizace Oživení, o.s., Transparency International Česká republika a Frank Bold Society, z.s. uplatňují k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů (dále jen „Návrh“)¹ a souvisejícího změnového zákona² následující připomínky:

A. Obecné připomínky k návrhu

Cílem navrhované právní úpravy ochrany oznamovatelů je dle předkladatelů umožnit pracovníkům v soukromém i veřejném sektoru bezpečně podat oznámení v rámci povinně zřízených interních oznamovacích mechanismů, případně externích oznamovacích mechanismů, a následně jim zajistit ochranu před možnými odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatelů a dalších subjektů. Navrhovaná opatření mají dle předkladatelů sloužit nejen k ochraně potenciálních oznamovatelů protiprávního jednání, ale také k prevenci protiprávního jednání obecně. Zavedením ochrany oznamovatelů do českého právního řádu má být poskytnuta osobám v pracovněprávních a jiných obdobných vztazích možnost lépe se domáhat svých práv, pokud jsou v souvislosti s jejich oznámením protiprávního jednání narušována, ať už ze strany zaměstnavatele nebo jiné osoby. Návrh je předkládán v reakci na mezinárodní závazky a doporučení, zejména pak v souvislosti s přijetím Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „Směrnice.“)

Domníváme se, že návrh v některých oblastech plně netransponuje Směrnici a jako celek výše zmíněné cíle naplňuje pouze částečně. Uplatňujeme tak následující připomínky, týkající se zejména:

- institucionálního zakotvení nově zřízeného organizačního útvaru – Agentury;
- kategorie významných oznámení a jiný rozsah ochrany pro oznamovatele jiných než významných oznámení;
- podmínek pro interní, resp. externí oznamovací kanály, zejména týkající se důvěrnosti a ochrany totožnosti oznamovatele i osob zmíněných v oznámení;
- dalších prostředků ochrany oznamovatele.

¹Návrh zákona o ochraně oznamovatelů pod č.j. předkladatele MSP-36/2020-OSZ-KOR/1

²Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů vedený pod č.j. předkladatele MSP-36/2020-OSZ-KOR/1.

B. Konkrétní připomínky k návrhu

1. Věcná působnost

1.1. K § 2 odst. 1 Návrhu

Podle článku 6 odst. 1 písm. b) Směrnice je ochrana poskytována pouze těm, kdo podali oznámení způsoby uvedenými ve Směrnici. Upozorňujeme, že v definici oznámení chybí obdobné vymezení „podnětu“, který byl podán v souladu s § 7, 18 nebo 27 Návrhu. Mohly by tak vzniknout interpretační obtíže v některých sporných případech, kterým by bylo možné předejít.

Tato připomínka je doporučující.

1.2. K § 2 odst. 1 písm. a) Návrhu

Upozorňujeme, že Návrh netransponuje Směrnici zcela, kdy do porušení nezahrnuje rovněž „opomenutí“ (článek 5 odst. 1 Směrnice) a kdy porušení „maří předmět nebo účel pravidel stanovených v aktech Unie a oblastech spadajících do věcné působnosti uvedené v článku 2 Směrnice“ (článek 5 odst. 1 bod ii) Směrnice). To lze v českém právním prostředí zahrnout pod pojem “zneužití práva.”

Dále věcná působnost zákona, co se týče porušení, která nejsou trestným činem nebo přestupkem, je omezena pouze na minimální rozsah stanovený Směrnicí. Nepostihne tak některá zásadní právní odvětví, jako je nekalá soutěž, autorské právo či soukromoprávní část práva duševního vlastnictví. Hlavní účel ochrany oznamovatelů je prevence porušení a přijetí nápravy nejlépe již na interní úrovni. Zákon tak nevyužívá svůj potenciál napříč právními odvětvími. Proto požadujeme úplné zrušení tohoto výčtu a rozšíření ochrany oznamovatelů na jakékoliv porušení právních předpisů.

Současná úprava, která vyjmenovává jednotlivé věcné oblasti, na které se ochrana jiných než významných oznámení vztahuje, je nesrozumitelná pro adresáty tohoto zákona. Pro adresáty zákona (především oznamovatele, dále např. příslušné osoby dle § 10) je obtížné posoudit, jestli dané oznámení spadá do jedné z vymezených oblastí. Spoléhá se tak na poradenskou činnost Agentury, která by však neměla napravovat nesrozumitelnost a složitost právní úpravy pro běžné oznamovatele bez právního vzdělání, kteří mnohdy z důvodu neznalosti Agentury a obecné preference interních kanálů učiní oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému. Definice např. “ochrany životního prostředí” nebo “vnitřního pořádku” může pak být přitom předmětem různých výkladů i sporů mezi právními odborníky.

Tyto připomínky jsou **zásadní**.

1.3. K § 2 odst. 1 písm. b) Návrhu

Upozorňujeme, že v Návrhu chybí určení, k jakému okamžiku musí mít oznamovatel oprávněný důvod se domnívat, že informace jsou pravdivé. V souladu s článkem 6 odst.

1 písm. a) Směrnice by tak mělo být doplněno, že oznamovatel měl „v době oznámení“ oprávněné důvody se domnívat, že oznámené informace o porušení byly v době oznámení pravdivé.

Tato připomínka je doporučující.

1.4. K § 2 odst. 3 Návrhu (a související připomínky 7.1 a 7.2 k Návrhu změnového zákona)

Kategorie významných oznámení souvisí se zavedením předběžného opatření, resp. odkladného účinku odvolání ve věcech státní služby pro oznamovatele přestupků a trestných činů. Článek 21 odst. 6 Směrnice ve spojení s bodem odůvodnění 96 však neomezuje povinnost zavedení předběžných opatření pouze ve vztahu k oznamování porušení zakládající přestupek nebo trestný čin, ale oznámení jakýchkoliv porušení právních předpisů spadající do věcné působnosti Směrnice. Proto by předběžná opatření, resp. odkladný účinek měl být k dispozici oznamovatelům všech porušení, tedy i těch porušení v režimu §2 odst. 1 písm. a) Návrhu. Ochrana by se i nadále omezovala na ex post opatření, což neodpovídá Směrnici. Z tohoto důvodu se domníváme, že zavedení kategorie významných oznámení je nadbytečné, pokud jim nebude poskytována vyšší míra ochrany nad rámec Směrnice, když poskytnutí základní ochrany v souladu se Směrnicí musí náležet všem oznamovatelům. Rozdělení na významná a jiná oznámení by mohlo být smysluplné, pokud by významná oznámení byla pod silnější ochranou, než je minimum ochrany požadované Směrnicí. Při ponechání kategorie významných oznámení je proto žádoucí zavést zároveň další možnosti ochrany.

Tato připomínka je **zásadní**.

V této souvislosti navrhujeme zavést další možnost ochrany, a to zavedení institutu souhlasu Agentury podmiňující některá právní jednání učiněná vůči oznamovateli-zaměstnanci, kterému bylo vydáno potvrzení dle § 21 Návrhu a zaměstnavatel je informován o jeho „statusu“ oznamovatele. Souhlas by byl podmínkou pro ta právní jednání, která by mohla zakládat některá z nejvýznamnějších odvetných opatření (jako např. ukončení pracovního, resp. služebního poměru, přeřazení na jiné místo, zásadní změna finančního ohodnocení). Nabízí se možnost tato nejzávažnější odvetná opatření vymezit v § 2 odst. 6 Návrhu a odkázat na ně (blíže viz připomínka 1.6). Souhlas Agentury by byl poskytován na žádost zaměstnavatele, pokud by Agentura shledala důvodnost oznámení, stejně jako je tomu v případě vydávání potvrzení dle §21 Návrhu. Tento model nejen zvyšuje ochranu oznamovatele, ale je výhodný i pro samotného zaměstnavatele. Zaměstnavatel je za navrhovaného stavu i přes případné vydání potvrzení v nejistotě, zda může činit opodstatněná právní jednání vůči zaměstnanci-oznamovateli a čelit tak hrozbě soudního, resp. správního řízení. Souhlas Agentury by tak zvyšoval míru jistoty zaměstnavatele pro právní jednání ve vztahu k zaměstnanci-oznamovateli. Tento institut je inspirován slovenskou úpravou § 7 zákona č. 54/2019 Sb., o ochraně oznamovatelův protispolečenské činnosti a o změně a doplnění některých zákonů.

Tato připomínka je doporučující.

1.5. K § 2 odst. 4 Návrhu

Z důvodové zprávy vyplývá, že není rozhodné, zda pracovní činnost oznamovatel stále vykonává nebo již činnost ukončil. Taková možnost by však měla být vzhledem k požadavku na srozumitelnost zákona uvedena výslovně. Požadujeme tedy doplnění odstavce 4 v tomto smyslu.

Tato připomínka je **zásadní**.

1.6. K § 2 odst. 6 Návrhu

Návrh netransponuje Směrnici zcela. Směrnice v článku 19 zakládá povinnost zakázat jakoukoli formu odvetných opatření, včetně „hrozby odvetných opatření a pokusů o ně.“ Dále v článku 5 odst. 11 Směrnice definuje porušení nejen jako jednání, ale rovněž jako „opomenutí.“ Návrh tyto uvedené možnosti odvetných opatření zcela opomíjí.

Ke zvýšení srozumitelnosti zákonné úpravy navrhujeme uvést demonstrativní výčet odvetných opatření ve smyslu článku 19 Směrnice. Demonstrativní výčet by měl obsahovat alespoň ty nejzávažnější odvetná opatření, za něž považujeme ta, jež jsou uvedena v článku 19 Směrnice pod písmeny a), b), c), f) a h). Lze také doporučit uvést spolu s těmi nejzávažnějšími odvetnými opatřeními i obecný pojem zahrnující všechna ostatní odvetná opatření, jako například „další jiné znevýhodňující zacházení.“ Tento výčet lze pak dále využít k případnému zavedení souhlasu Agentury k některým právním jednáním, které by zakládaly ta nejzávažnější odvetná opatření v souvislosti s kategorizací oznámení (viz připomínka 1.4).

Tyto připomínky jsou **zásadní**.

V Návrhu je odvetné opatření definováno jako „jednání vyvolané oznámením“. Přestože by to mělo být jednoznačné z teleologického výkladu a zřejmě také jazykového výkladu slova „zásah“, doporučovali bychom výslovně uvést, že se jedná o odvetná opatření v neprospěch oznamovatele, případně „negativní zásah do práv či oprávněných zájmů oznamovatele“.

Tato připomínka je doporučující.

1.7. K § 5 Návrhu

Návrh dostatečně netransponuje článek 21 odst. 2, 3 a 7 Směrnice, který stanoví další prostředky ochrany pro oznamovatele. Návrh v současné podobě bez implementace těchto ustanovení Směrnice by zásadním způsobem zvyšoval riziko oznamovatele, že v souvislosti s podáním oznámení bude sankcionován za získávání či zveřejňování informací potřebných pro učinění tohoto oznámení, což by omezovalo celkové možnosti ochrany oznamovatele.

Dle Směrnice oznamovatel, který splní podmínky pro chráněné oznámení, nemá nést žádnou odpovědnost za oznámení nebo zveřejnění informací, pokud bylo nezbytné pro odhalení porušení (článek 21 odst. 2 Směrnice). Oznamovatel nenese odpovědnost, pokud jde o získávání informací, které oznamují nebo zveřejňují, nebo přístup k nim, ledaže toto zakládá trestný čin (článek 21 odst. 3 Směrnice). Dále oznamovatel nenese odpovědnost v soudních řízeních, mimo jiné v souvislosti s pomluvou, porušením autorského práva, porušením tajemství, porušením pravidel ochrany údajů, zpřístupněním obchodního tajemství, či žalobami na náhradu újmy na základě soukromého, veřejného nebo kolektivního pracovního práva a může se dovolávat jeho oznámení nebo zveřejnění za účelem zamítnutí žaloby, pokud splní zákonné podmínky pro poskytnutí ochrany (článek 21 odst. 7 Směrnice). Návrh také zcela opomíjí úpravu oznámení nebo zveřejnění informace, která zahrnuje obchodní tajemství, kdy tento postup dále upravuje směrnice (EU) 2016/943.

Tyto připomínky jsou **zásadní**.

2. Vnitřní oznamovací systém

2.1. K § 7 odst. 2 Návrhu

Mezi nároky na obsah vnitřního oznamovacího systému by mělo být uvedeno rovněž to, jaká opatření k nápravě může zaměstnavatel v návaznosti na posouzení důvodnosti oznámení přijmout, a to alespoň demonstrativně. Za současného znění Návrhu totiž není naplněn požadavek článku 8 odst. 1 ve spojení s čl. 5 odst. 12 Směrnice, který vyžaduje, aby interní kanály pro oznamování obsahovaly rovněž postupy pro přijímání následných opatření. S tímto sice počítá § 11 odst. 1 písm. b) návrhu, ale pouze ve vztahu k příslušné osobě, která opatření k nápravě zaměstnavateli navrhuje. Zaměstnavatel samotný není nijak nucen k tomu, aby jakákoliv následná opatření přijal. Návrh v tomto směru požaduje pouze to, aby oznámení přijímal a aby oznamovatele informoval o průběhu a výsledcích posouzení důvodnosti jeho oznámení. Přitom je dle průzkumů jednou z hlavních příčin neoznamování protiprávního jednání právě to, že jsou oznamovatelé přesvědčeni o tom, že jejich oznámení nebude mít žádný dopad.

Protože není optimální konkrétní nápravná opatření definovat v Návrhu, neboť je nelze zobecnit, navrhuje alespoň doplnění § 7 odst. 2 o písmeno e) například v tomto znění: “e) opatření k řešení skutečností uvedených v oznámení”.

Tato připomínka je **zásadní**.

2.2. K § 8 odst. 2 Návrhu

V případě, že bude vnitřní oznamovací systém spravován třetí osobou, musí být zajištěny všechny požadavky na ochranu důvěrnosti, osobních údajů a celkového zabezpečení interního oznamovacího systému, včetně sankcí v případě porušení těchto pravidel těmito třetími osobami. Současné znění Návrhu tak nereflektuje článek 8 odst. 5 druhá věta Směrnice. Nároky na vnitřní oznamovací systém stanovené v § 7 odst. 2

Návrhu by měly být splněny také v případě, že bude vnitřní oznamovací systém spravován třetí osobou.

Tato připomínka je **zásadní**.

2.3. K § 10 Návrhu

Za nedostatek úpravy příslušné osoby považujeme, že spáchání přestupku podle § 30 Návrhu touto osobou nezakládá překážku dalšího výkonu funkce. Spáchání přestupku zakládá pochybnost o řádném výkonu funkce příslušné osoby, proto navrhuje rozšíření překážek bezúhonnosti v tomto smyslu.

Tato připomínka je **zásadní**.

2.4. K § 12 Návrhu

Z důvodové zprávy vyplývá, že je umožněno podávat oznámení i anonymně. Domníváme se, že taková možnost by měla být z důvodu větší míry jasnosti pro adresáty stanovena výslovně zákonem. V této souvislosti by bylo vhodné připojit další výjimku do odst. 2, kdy příslušná osoba nebude mít povinnost zaslat potvrzení o přijetí oznámení, pokud to vzhledem k anonymitě oznamovatele nebude prakticky možné.

Tato připomínka je **zásadní**.

3. Agentura

3.1. K § 13 a 14 Návrhu

Současné institucionální zakotvení Agentury považujeme za velmi problematické, nesplňující kritéria příslušného orgánu ve smyslu článků 11 a násl. Směrnice.

Domníváme se, že ideální variantou by bylo zřízení nového nezávislého úřadu či začlenění agendy některému z již existujících úřadů, a to například Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (varianta 2a) v důvodové zprávě) nebo Veřejnému ochránci práv (varianta 2b) v důvodové zprávě).

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí je samostatným ústředním správním úřadem, kde jsou nastavena robustní pravidla pro jmenování a odvolávání předsedy a členů úřadu a byla by tak zajištěna vysoká míra nezávislosti ve smyslu požadavků Směrnice. Úřad se již dnes zabývá tématem úzce souvisejícím s protikorupčními opatřeními a do budoucna se zvažuje rozšíření těchto agend např. o lobbying. Již v této době úřad vede přestupková řízení, tedy zařazení přestupkové agendy i pro oblast ochrany oznamovatelů by nemělo být problematické. Byly by také ušetřeny náklady na zřízení nového externího orgánu.

Veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou z návrhů prezidenta České republiky a Senátu, je tak zaručena vysoká míra nezávislosti, která je podpořena

důvěrou ze strany veřejnosti. Kancelář Veřejného ochránce práv je již v současné podobě vybavena odborným aparátem napříč právními oblastmi, který by tak zajistil možnost fundovaného přezkumu důvodnosti oznámení předběžně i po věcné stránce. Byly by také ušetřeny náklady na zřízení nového externího orgánu. Pokud by byla rozšířena možnost kanceláře Veřejného ochránce práv vést přestupková řízení, považujeme zařazení agendy Veřejnému ochránci práv jako nejvhodnější variantu.

Pokud by nebylo možné zavedení některé z výše uvedené variant, doporučovali bychom variantu uvedenou v důvodové zprávě pod bodem 1b), a to zavedení Agentury jako organizační složky státu v působnosti rezortu Ministerstva spravedlnosti. To by zajišťovalo větší míru nezávislosti při fungování Agentury. Současné znění Návrhu sice zajišťuje pozici ředitele takovým způsobem, že nebude možné jeho služební místo systemizovat a tím dosáhnout jeho odchodu, ale před touto možností nejsou efektivně chráněni státní zaměstnanci Agentury. Nicméně výhody začlenění Agentury do rezortu spravedlnosti zůstávají zachovány, zejména pak snížené náklady na zřízení Agentury a sdílení některých provozních nákladů.

Agentura má navíc působit jako externí kanál pro oznamování ve smyslu článku 12 Směrnice. Jestliže bude Agentura odborem Ministerstva spravedlnosti, což představuje začlenění do standardní struktury tohoto ústředního orgánu státní správy, nebude Agentura skutečně "externím" kanálem pro všechny zaměstnance ministerstva a jemu podřízených organizací, ať už jde o státní zastupitelství, soudy, vězeňskou službu případně další, neboť by se zaměstnanci těchto institucí stále obraceli na hierarchicky (minimálně de facto) nadřízenou instituci. Ministerstvo spravedlnosti nelze proto vzhledem k jeho velikosti a širokého rozsahu gesce přidělené kompetenčním zákonem považovat za samostatný kanál ve smyslu článku 12 odst. 1 Směrnice. Dalším argumentem proti zavedení Agentury jako organizačního útvaru ministerstva je režim opravných prostředků v přestupkových řízeních vedených Agenturou. Za navrhované situace by byl opravným prostředkem zřejmě rozklad podávaný k ministru spravedlnosti. O obsahu spisu v přestupkovém řízení by tak byl informován přímo člen vlády a rozkladová komise. To by podstatným způsobem zasahovalo do nezávislosti Agentury a snižovalo důvěru adresátů v činnost Agentury, pokud by hrozilo, že se o obsahu jejich oznámení dozvěděl velice široký okruh lidí. Naopak varianta 1b) by umožňovala podání opravného prostředku k řediteli Agentury a efektivnějšímu ustavení případné rozkladové komise přímo ředitelem Agentury, která by zvyšovala záruky, že jednotlivá přestupková řízení nebudou pod vlivem politického vedení Ministerstva spravedlnosti.

Tato připomínka je **zásadní**.

3.2. K § 15 odst. 2 Návrhu

Pověřený zaměstnanec by měl mít povinnost zachovávat mlčenlivost o všem, co je předmětem oznámení, nikoliv jen o informacích zakládající obchodní tajemství nebo utajovanou informaci. Nezajištění povinnosti mlčenlivosti o všech informacích

uvedených v oznámení by zásadním způsobem snižovalo důvěru adresátů tohoto zákona vůči Agentuře a zákonu jako takovému. Navrhované znění by tím netransponoval zcela článek 16 Směrnice. Požadujeme také doplnění porušení mlčenlivosti do skutkových podstat v ustanovení § 30 odst. 1 písm. b) Návrhu (viz článek 23 odst. 1 písm. d) Směrnice).

Tato připomínka je **zásadní**.

3.3. K § 18 Návrhu

Stejně jako v případě vnitřního oznamovacího systému by měla být možnost učinit oznámení prostřednictvím Agentury i anonymně výslovně stanovena zákonem a rozšířena výjimka pro povinnost zaslat potvrzení o přijetí oznámení, pokud to vzhledem k anonymitě oznamovatele není prakticky možné.

Tato připomínka je **zásadní**.

3.4. K § 19 odst. 2 Návrhu

Z důvodové zprávy vyplývá, že toto ustanovení má provádět článek 11 odst. 3 a 4 Směrnice. Současná dikce ustanovení je však formulována takovým způsobem, že není naplněn účel těchto článků Směrnice, v některých aspektech jim odporuje (především v tom smyslu, že umožňuje Agentuře neposuzovat důvodnost oznámení, kdežto směrnice vyžaduje "řádné posouzení věci"; dále váže diskreci Agentury na absentující veřejný zájem, což Směrnice neumožňuje) a umožňuje zneužití tohoto ustanovení za účelem nezabývání se některými oznámeními. Požadujeme proto přeformulování ustanovení §19 odst. 2 Návrhu následujícím způsobem tak, aby toto ustanovení odpovídalo Směrnici a jeho obsah byl srozumitelný a neumožňoval zneužití, například takto:

„Agentura je oprávněna po řádném posouzení důvodnosti oznámení podle § 2 odst. 1, postupovat tak, že věc jako zjevně méně závažnou a nevyžadující opatření k nápravě odkládá. O této skutečnosti Agentura vyrozumí oznamovatele ve lhůtě podle odstavce 1. Agentura dále může oznámení podle § 2 odst. 1 nebo významné oznámení odložit, jestliže se jedná o opakující se oznámení, které neobsahuje žádné nové informace o porušení oproti předchozímu oznámení.“

Tato připomínka je **zásadní**.

3.5. K § 19 odst. 3 písm. a) Návrhu

Agentura musí v každém případě, kdy se na ní oznamovatel obrátí, pokud shledá důvodnost oznámení a oprávněnost postupu dle § 19 odst. 3 písm. a), bezodkladně předat oznámení příslušným orgánům. Mohou však existovat situace, kdy oznamovatel podá pouze neformální dotaz, který však Agentura vyhodnotí jako oznámení, a oznamovatel pak již nemá šanci ovlivnit, zda Agentura postoupí oznámení příslušným orgánům či nikoliv. I přesto, že totožnost oznamovatele nebude uvedena v postoupeném oznámení, fakticky může dojít k odhalení jeho totožnosti při vyšetřování věci

příslušnými orgány. Proto se domníváme, že by oznamovatel měl mít možnost alespoň v některých případech ovlivnit, zda bude jím poskytnutá informace postoupena dále. Agentura jako správní orgán má povinnost oznamovat podezření ze spáchání trestného činu³ a přestupku, pokud sám není příslušný pro projednání takového přestupku.⁴ Nabízí se možnost omezit oznamovací povinnost Agentury podle trestního řádu nebo přestupkového zákona v případě oznámení dle tohoto zákona pouze na trestné činy a postoupení oznámení o přestupku tak podmínit souhlasem oznamovatele nebo pro Agenturu omezit oznamovací povinnost a zachovat ji pouze v rozsahu trestných činů vyjmenovaných v § 368 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

Případně se nabízí možnost rozšířit výjimku na konci tohoto ustanovení takovým způsobem, že Agentura nebude povinna informovat příslušný správní, policejní nebo jiný orgán v případech, kdy nebude přestupek nebo trestný čin hodnověrným způsobem doložen (srov. § 368 trestního zákoníku).

V každém případě by měla Agentura v rámci své informační povinnosti podle § 17 písm. c) Návrhu výslovně upozornit na oznamovací povinnost dle § 19 odst. 3 písm. a) Návrhu, aby si byl každý oznamovatel vědom toho, že v závažných případech může být informace obsažená v oznámení předána příslušnému správnímu orgánu nebo orgánu činnému v trestním řízení.

Tato připomínka je **zásadní**.

3.6. K § 19 odst. 4 Návrhu

S výše uvedenou připomínkou souvisí ne zcela transponovaný článek 16 odst. 3 věty druhé Směrnice, kdy oznamovatel musí být zásadně informován předem o tom, že bude oznámení postoupeno dále. Pouze v případě, že by informace o tomto postoupení ohrozily související vyšetřování nebo soudní řízení nemusí být oznamovatel informován předem.

Tato připomínka je **zásadní**.

3.7. K § 21 Návrhu

Institut potvrzení je pozitivním nástrojem ochrany, byť pouze podpůrným. Není však vhodné, aby potvrzení bylo vydáváno pouze oznamovateli, který učiní oznámení prostřednictvím Agentury a nebude poskytováno oznamovateli, který učiní oznámení prostřednictvím věcně a místně příslušných správních orgánů, Policie či státního zastupitelství. Nelze nalézt legitimní věcný důvod pro jiný rozsah ochrany pro takové oznamovatele. Proto navrhuje rozšířit pravomoc Agentury pro vydávání potvrzení na žádost oznamovatele, jestliže byla důvodnost oznámení zjištěna jiným orgánem. Jako vhodný rozhodný okamžik může být okamžik zahájení úkonů v trestním řízení, resp. zahájení přestupkového řízení.

³ § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961, trestní řád

⁴ § 73 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Potvrzení je vydáváno na návrh oznamovatele. Bylo by vhodné zavést poučovací povinnost ohledně možnosti žádat o potvrzení v případě, že jsou splněny zákonné podmínky. Lze doporučit, aby byl o této možnosti oznamovatel poučen v přijetí oznámení dle § 18 odst. 2 Návrhu.

Tyto připomínky jsou **zásadní**.

V této souvislosti je dále možné zavést institut finanční pomoci ve smyslu článku 20 odst. 2 Směrnice, kterou by Agentura v odůvodněných případech mohla na základě posouzení případu a zvážení rizik poskytnout oznamovateli významných oznámení. Důvody poskytnutí takové finanční podpory by mohlo být značné zhoršení finanční situace v důsledku odvetných opatření příp. zahájení soudního sporu v této věci. Hrozba zásadního okamžitého výpadku příjmů bývá jednou z významných příčin toho, že nejsou oznámení učiněna, neboť právní nástroje ochrany před odvetnými opatřeními nejsou způsobilé fungovat ihned. Při diskreci Agentury při rozhodování o tom, zda a kdy má být finanční pomoc (nikoliv odměna) přiznána, by měla zajistit dostatečnou ochranu před zneužitím tohoto institutu.

Tato připomínka je doporučující.

4. Společná ustanovení

4.1. K Hlavě III - Společná ustanovení pro vnitřní oznamovací systém a Agenturu Návrhu

Článek 9 odst. 1 písm. a) a článek 12 odst. 1 písm. a) Směrnice výslovně stanoví povinnost zavést bezpečné kanály pro oznamování zajišťující důvěrnost a ochranu totožnosti všech osob zmíněných v oznámení. Proto by měl i český zákon takovou povinnost stanovit výslovně. Navrhujeme toto zařadit do společných ustanovení týkající se vnitřních oznamovacích systémů i oznamování prostřednictvím Agentury.

Tato připomínka je **zásadní**.

Dále navrhujeme, aby bylo ve smyslu článku 9 odst. 1 písm. a) Směrnice stanoveno technické vymezení, jakým způsobem má být zajištěna bezpečnost oznamovacích systémů (šifrování, nemožnost zpětného dohledání totožnosti oznamovatele v případě anonymních oznamovatelů), kdy takové vymezení není nutné přímo v samotném textu zákona. Oznamovatel by měl být také jednoduše a na dostupném místě informován o míře zabezpečení ochrany jeho totožnosti a všech dalších osob v oznámení pro jednotlivé způsoby učinění oznámení (osobně, telefonicky, v listinné podobě, elektronickou komunikací nebo zvláštním zabezpečeným systémem.)

Tato připomínka je doporučující.

4.2. K § 25

Návrh by měl srozumitelně upravit zásady ochrany důvěrnosti ve smyslu článku 16 odst. 1 Směrnice. Navrhované ustanovení stanoví povinnost neposkytnout třetí osobě informace, které by mohly zmařit nebo ohrozit účel podávání oznámení pouze příslušným osobám a Agentuře. Směrnice však neomezuje okruh adresátů této povinnosti jen pro tyto subjekty. Důvěrnost oznámení, včetně totožnosti oznamovatele, dotčené osoby ve smyslu Směrnice a všech dalších osob zmíněných v oznámeních musí být zaručena bez ohledu na to, kdo s informací disponuje. Typicky se může jednat o zaměstnavatele, ať už ve smyslu právnické osoby, či fyzických osob v jejím angažmá (např. společník nebo jiný zaměstnanec).

Konkrétně pak Návrh opomíjí zachování důvěrnosti informací, které umožňují přímo či nepřímo vyvodit totožnost oznamovatele (článek 16 odst. 1 věta druhá Směrnice) a neupravuje postup předjímaný článkem 12 odst. 3 Směrnice.

Dále upozorňujeme, že současné znění Návrhu netransponuje zcela ochranu dotčené osoby, tedy osoby fyzické nebo právnické, která je v oznámení či zveřejnění uvedena jako osoba, již se porušení přičítá nebo s níž je tato osoba spojována⁵ ve smyslu článku 22 odst. 2 a 3 Směrnice.

Tato připomínka je **zásadní**.

4.3. K § 26 odst. 1

Slova “v listinné podobě” jsou v Návrhu umístěná takovým způsobem, že by ustanovení bylo možné vykládat tak, že oznámení musí být uchovávána fyzicky v listinné podobě a všechna oznámení budou muset být tištěna. Důvodová zpráva tento výklad podporuje. Bod odůvodnění 73 Směrnice, na který předkladatel v důvodové zprávě odkazuje, však listinnou podobu nestanoví jako povinnou a Směrnice tak bude naplněna, pokud bude elektronická archivace zabezpečená a oddělená od jiné vnitřní komunikace. Lze předpokládat, že povinnost archivovat všechna oznámení v listinné podobě by nebyla ani adresáty zákona přijata pozitivně a lze pochybovat o účelnosti takového opatření. Povinnost tisknout elektronická podání je dále v rozporu s obecnou snahou o digitalizaci veřejné správy.

Tato připomínka je **zásadní**.

5. Přestupky

5.1. K § 28 Návrhu

Návrh netransponuje článek 23 odst. 1 písm. a) a v Návrhu tak chybí výslovně uvedená skutková podstata, kdy osoba „brání nebo se snaží zabránit oznámení.“

⁵Článek 5 odst. 10 Směrnice

Tato připomínka je **zásadní**.

Dle důvodové zprávy byla výše sankce stanovena dle metodiky Ministerstva vnitra k tvorbě právní úpravy přestupků, nicméně dle našeho názoru není tato výše odrazující. Bylo by rovněž vhodné zavedení odstupňovaných sankcí podle závažnosti odvetného opatření, které by bylo možné navázat na demonstrativní výčet odvetných opatření v § 2 odst. 6 Návrhu.

Tato připomínka je doporučující.

5.2. K § 29 Návrhu

Vědomě nepravdivé oznámení může velmi podstatným způsobem zasáhnout do práv osob zmíněných v oznámení. Domníváme se, že výše sankce není dostatečně odrazující a může snižovat efektivitu a důvěru v tuto legislativu.

Tato připomínka je doporučující.

5.3. K § 30 Návrhu

Výše sankce se ani v tomto případě nezdá dostatečně odrazující. Příslušné osoby se mohou pohybovat v korupčním prostředí, kdy výše sankce může být zásadním kritériem pro rozhodování příslušné osoby, zda postupovat v souladu se zákonem.

Tato připomínka je doporučující.

Postihování porušení zákona o ochraně oznamovatelů ve formě přestupků příslušných osob podle § 30 odst. 1 písm. b) Návrhu není dostatečné, neboť nijak není řešena situace, kdy informace třetí osobě poskytne jiná osoba, než je příslušná osoba, například nadřízený příslušné osoby nebo jiný zaměstnanec téhož zaměstnavatele. Vzhledem ke konstrukci přestupkové odpovědnosti vyžadující prokázání zavinění může být narušeno utajování totožnosti oznamovatele nebo jiných zásadních informací tím, že příslušná osoba prozradí citlivé informace způsobem, který znemožní uplatnění přestupkové odpovědnosti. Třetí osoba, která by se citlivé informace s vědomím příslušné osoby nebo i bez jejího vědomí (například neoprávněným vstupem do interního komunikačního systému) dozvěděla, není ohrožena vůbec žádnou sankcí podle zákona o oznamovatelích nebo novelizovaným zákonem o inspekci práce.

Spáchání tohoto přestupku by také mělo být překážkou k dalšímu výkonu funkce příslušné osoby, jak bylo popsáno v připomínce k ustanovení § 10 Návrhu.

Tyto připomínky jsou **zásadní**.

5.4. K § 31 Návrhu

Zde odkazujeme na souhrnnou připomínku k §§13 a 14 Návrhu.

6. Další články Směrnice, které nebyly do Návrhu implementovány.

Některá ustanovení Směrnice nejsou v Návrhu reflektována, kdy není jednoznačně zřejmé k jakému konkrétnímu ustanovení připomínky zařadit.

6.1. Anonymní oznámení

Nejen, že Návrh výslovně nestanoví možnost podávat oznámení i anonymně (jak vyplývá z důvodové zprávy, viz bod k §§ 12 a 18 Návrhu), ale rovněž netransponuje článek 6 odst. 3 Směrnice, který stanoví, že v případě odhalení totožnosti anonymního oznamovatele, který byl postižen odvetnými opatřeními a splňující zákonné podmínky, má nárok na ochranu ve smyslu Směrnice.

Tato připomínka je **zásadní**.

6.2. Přezkum postupů příslušnými orgány

Návrh neobsahuje povinnost zajistit, aby příslušné orgány své postupy pro přijímání oznámení a následných opatření pravidelně, nejméně však jednou za tři roky, přezkoumávaly (srov. článek 14 Směrnice.)

Tato připomínka je **zásadní**.

7. Návrh změnového zákona

7.1. Část první Návrhu změnového zákona

Navrhujeme vypuštění podmínky významného oznámení pro možnost podání návrhu na předběžné opatření a umožnit tak předběžné opatření pro oznamovatele všech oznámení. K odůvodnění odkazujeme na výše uvedené připomínky k ustanovení § 2 odst. 3 Návrhu.

Tato připomínka je **zásadní**.

7.2. Část třetí až pátá, část sedmá Návrhu změnového zákona

Navrhujeme vypuštění podmínky významného oznámení pro možnost podání návrhu na odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí, které má znaky odvetného opatření a umožnit tento postup pro oznamovatele všech oznámení. K odůvodnění odkazujeme na výše uvedené připomínky k ustanovení § 2 odst. 3 Návrhu.

Tato připomínka je **zásadní**.

7.3. Část šestá Návrhu změnového zákona

Návrh změnového zákona netransponuje článek 23 odst. 1 písm. a). V navrhovaném znění § 11b a § 24b Návrhu změnovém zákona tak chybí výslovně uvedená skutková podstata, kdy fyzická nebo právnická osoba „brání nebo se snaží zabránit oznámení.“



Tato připomínka je **zásadní**.

Navrhujeme zvýšení sazeb pro přestupky uvedených v ustanovení §§ 11b a 24b návrhu novely zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. K odůvodnění odkazujeme na výše uvedené připomínky k § 28 Návrhu.

Tato připomínka je doporučující.

C. Závěr

Zpracováním výše uvedených připomínek bude dosaženo:

- a) důsledné a plné transpozice Směrnice,
- b) vyšší efektivity zákona v dosažení cílů stanovených v důvodové zprávě, především cíle zavedení důvěrných a důvěryhodných interních a externích orgánů pro přijímání oznámení a efektivní ochrany oznamovatelů a
- c) zjednodušení některých částí zákona.

Za Oživení, o.s., Transparency International - Česká republika, o.p.s a Frank Bold Society, z.s. připomínky zpracovali:

Luisa Blahová (luisa.blahova@oziveni.cz),

Jan Dupák (jan.dupak@transparency.cz),

Věnek Bonuš (venek.bonus@frankbold.org)