



Připomínky neziskového sektoru

k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a souvisejícího změnového zákona

Neziskové organizace Oživení, z.s., Transparency International Česká republika, o.p.s a Rekonstrukce státu, z.s. uplatňují k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů (dále jen „Návrh“) a souvisejícího změnového zákona následující připomínky:

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 ohledech komplikuje dosažení cílů Směrnice a v některých oblastech Směrnici plně netransponuje. Uplatňujeme tak následující připomínky.

Konkrétní připomínky k návrhu

1. Věcná působnost

1.1. K § 2 odst. 1 Návrhu

Upozorňujeme, že zúžením věcné působnosti oproti původnímu návrhu zákona, které spočívá ve vypuštění *protiprávního jednání, které má znaky přestupku*, dochází k **zásadnímu omezení ochrany veřejných zájmů**. Zákonodárce přestupky stanovuje pro případy protiprávního jednání, které dosahuje určité míry společenské závažnosti. V kontextu zákona o ochraně oznamovatelů je účelné a logické tuto předchozí úvahu zákonodárce využít a působnost zákona vztáhnout na porušení takto stanovené hladiny společenské závažnosti.

Věcná působnost se navrhovaným zněním zúží na vybrané oblasti protiprávních jednání, které jsou taxativně vymezeny v § 2 odst. 2 navrhovaného znění. Výčet oblastí při vypuštění přestupků nepamatuje na zásadní oblasti jako jsou například stavební předpisy, oblast hospodaření politických stran, oblast přestupků proti pořádku ve státní správě a přestupků proti pořádku v územní samosprávě, střet zájmů, celní předpisy či pracovněprávní předpisy. V posledním jmenovaném případě lze výkladem navrhovaného znění dojít k modelové situaci, kdy např. nebude chráněn oznamovatel nelegálně vykonávané pracovní činnosti, tedy přestupku podle § 139 odst. 1 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Zúžení věcné působnosti vnáší nepřiměřenou nejistotu pro oznamovatele, ale i povinný subjekt. Směrnice zakládá právní důsledky v



případě oznámení jednání, které je porušením právních předpisů některé ze jmenovaných oblastí. Navrhované znění však na oznamovateli vyžaduje, aby provedl v některých případech poměrně složitou úvahu, zda předmět oznámení spadá do vymezených oblastí či ne. Odborný právní úsudek však bude nutný i v případě, kdy se porušení právního předpisu netýká vyjmenovaných oblastí, ale připadá v úvahu, že se jedná o trestný čin. Zde se po oznamovateli vyžaduje posouzení věci na úrovni, jaká je požadována po orgánech činných v trestním řízení. Připomínáme, že hranice mezi přestupkem a trestným činem může být velmi tenká, proto trestněprávní procesní předpisy využívají institut postoupení věci. U trestných činů a přestupků proti majetku bude tato hranice spočívat v rozdílu mezi škodou nikoliv nepatrnou podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, tedy 10 tisíc Kč a škodou, byť jen nepatrně nižší. Po oznamovateli nelze požadovat, aby zjišťoval nebo odborně posuzoval přesný rozsah škody. **Lze se proto důvodně domnívat, že komplikovanost posouzení, zda předmět oznámení spadá do věcné působnosti Návrhu, řadu potenciálních oznamovatelů odradí.**

Obdobnou argumentaci obsahuje i důvodová zpráva k návrhu zákona předloženého v minulém volebním období ([Sněmovní tisk 1150](#)): *“V neposlední řadě by zachování věcné působnosti pouze na oblasti stanovené Směrnicí, vedla k nižší přehlednosti a srozumitelnosti návrhu zákona pro jeho adresáty.”*, přičemž je nutné uvést, že takto bylo argumentováno ve prospěch rozšíření věcné působnosti na trestné činy i přestupky.

Stejně tak je nežádoucí, aby složitá právní kvalifikace náležela hodnotit povinným subjektům. Aby se zaměstnavatelé vyvarovali nesprávného hodnocení situace, nezbyde jim než využít finančně nákladných právních služeb. Domníváme se, že všechna výše popsaná úskalí vznikají právě vypuštěním slova *přestupek* z ustanovení § 2 odst. 1 navrhovaného znění zákona, kterým je oslabena právní jistota oznamovatele i povinného subjektu.

Navrhujeme rozšíření věcné působnosti zákona o protiprávní jednání, které má znaky přestupku.

Tato připomínka je **zásadní**.

2. Podmínky ochrany oznamujících osob

2.1. K § 2, 9 a 16 Návrhu

Směrnice částečně ponechává v diskreci členských států, zda při její transpozici bude poskytnuta ochrana anonymním oznamovatelům. Z pohledu odborné veřejnosti je ochrana anonymních oznamovatelů zásadní, protože poskytuje osobám zvažujícím podat oznámení vyšší míru bezpečí. Naopak vyjmutím možnosti anonymního oznámení staví zákonodárce další pomyslnou překážku potenciálnímu oznamovateli, který v již tak



vyplaté situaci zvažuje, zda oznámení podat či nikoliv. V praxi se často stává, že důvěra v proces nutná k sebeidentifikaci oznamovatele vznikne až v rámci komunikace mezi oznamovatelem a příslušným orgánem. Z praxe organizací přijímajících oznámení dále vyplývá, že právě anonymní oznámení často vedou k odhalení nejzávažnějších případů porušení společenských zájmů. Nepřijímání anonymních oznámení tak povede k oslabení cílů směrnice, kterým je mj. odhalování a postihování závažných protiprávních jednání.

Navrhované znění se nevěnuje definici anonymního oznamovatele. Tímto přístupem vzniká řada mezer v Návrhu zákona. Nabízí se otázka, jak bude naloženo s oznámením podaným pod pseudonymem, a to zejména takovým pseudonymem, u něhož nelze s jistotou určit, zda je či není smyšlený. Doporučujeme, aby se v zákoně výslovně uplatnil princip *v pochybnostech ve prospěch práv oznamovatele* a v případě potenciálně pseudonymních oznámení byla dána povinnost standardního postupu příslušných osob a ministerstva.

Čl. 6 odst. 2 Směrnice umožňuje členským státům určit, zda mají právní subjekty v soukromém nebo veřejném sektoru a příslušné orgány povinnost přijímat anonymní oznámení o porušení a související následná opatření či nikoli. Článek 6 odst. 3 Směrnice dále stanoví, že osoby, které oznámily nebo zveřejnily informace o porušení anonymně, avšak byly následně identifikovány a postiženy odvetnými opatřeními, mají přesto nárok na ochranu.

Tomuto požadavku Směrnice se snaží navrhované znění vyhovět § 2 odst. 2, který v poslední větě stanoví: *Oznámením se pro účely tohoto zákona rozumí také oznámení podané anonymně, vyjde-li totožnost oznamovatele najevo dodatečně*. Návrh zákona však nevytváří funkční právní rámec pro tato oznámení.

§ 9 odst. písm. a) navrhovaného znění stanoví povinnost povinného subjektu umožnit podání oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému. To neplatí, jde-li o oznámení podávané anonymně.

§ 16 odst. 1 navrhovaného znění v poslední větě stanoví, že ministerstvo není povinno přijímat oznámení podaná anonymně.

Takový přístup by znemožnil v rámci oznamování chránit oznamovatele, kteří podali oznámení anonymně, avšak byli následně identifikováni a postiženi odvetnými opatřeními (dále jen "kvalifikovaní anonymní oznamovatelé").

Nepřijímání anonymních oznámení povinným subjektům přináší praktické komplikace. Zůstává například otázkou, jak posoudit oznámení pod pseudonymem, jak posoudit, zda se o pseudonym jedná. Dále není nijak ošetřeno, jakým způsobem se má nakládat s anonymním oznámením, u něhož bude oznamovatel dodatečně identifikován. Jak se má posoudit běh zákonných lhůt, jak má být anonymní oznámení uchováváno, jak budou dotčeny procesy předávání oznámení příslušným orgánům veřejné moci apod.

Pokud zákon nezakládá ochranu všech anonymních oznamovatelů, má alespoň vyhovět požadavkům Směrnice a chránit kvalifikované anonymní oznamovatele. Zákon by měl proto jasně stanovit, jak má být s anonymním oznámením zacházeno. V minimální rovině



lze požadovat *založení* anonymního oznámení pro případ, že identita oznamovatele vyjde dodatečně najevo a bude postižen odvetným opatřením.

Navrhujeme, aby Návrh zaručoval anonymním oznámením obdobný režim jako oznámením s identifikací oznamovatele, zejména aby se povinnost povinných subjektů oznámení přijímat a dále s nimi nakládat vztahovala i na anonymní oznámení.

Je-li omezení anonymního oznamování nepřekročitelným požadavkem navrhovatele zákona, musí být toto omezení zavedeno takovým způsobem, aby se vytvářel jasný a funkční právní rámec pro nakládání s oznámeními, která neobsahují údaje o identifikaci oznamovatele. Domníváme se, že bude častá situace, kdy bude podáno anonymní oznámení, které bude v horizontu týdnů následovat dobrovolné ztotožnění oznamovatel, který se bude zajímat o výsledek posouzení. Povinný subjekt tedy bude nucen uchovávat všechny anonymní oznámení pro případ, že se jakýmkoliv způsobem podaří oznamovatele ztotožnit. Za chybné proto považujeme řešení této problematiky v ustanovení definujícím oznámení, přičemž by vhodnějším prostorem bylo ustanovení § 7 návrhu zákona, které zavádí dodatečnou ochranu těm oznamovatelům, kteří oznámili jiným příslušným orgánům veřejné moci.

Zavádí-li se v ustanovení § 2 odst. 1 definice oznámení, která za určitých tam uvedených okolností vymezuje, kdy se za oznámení považuje anonymní oznámení, považujeme za nesprávné následné používání termínů oznámení a anonymní oznámení v § 25 odst. 1 písm. c) nebo § 27 odst. 2 písm. a), případně jinde.

Tato připomínka je **zásadní**.

3. Způsob podávání oznámení

3.1. K § 7 Návrhu

§ 7 Návrhu zakládá ochranu před odvetným opatřením také osobě, která učinila oznámení uveřejněním podle § 22 navrhovaného znění nebo orgánu veřejné moci příslušnému podle jiného právního předpisu nebo předpisu Evropské unie. Režim ochrany před odvetnými opatřeními by se však měl vztahovat i na oznámení podaná svému nadřízenému. Je běžnou praxí, že zaměstnanci jsou instruováni, aby o podezřelých jevech informovali právě své nadřízené, a i z pohledu zaměstnance se jedná o nejpřirozenější postup. Dodržování pracovních postupů by tak nemělo být na újmu zaměstnanci, který takové oznámení učiní.

Navrhujeme rozšířit ochranu před odvetnými opatřeními také pro osobu, která učinila oznámení svému představenému ve smyslu § 9 odst. 1 a 4 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě nebo vedoucímu služebního úřadu ve smyslu § 9 odst. 5 stejného zákona. Stejně tak navrhujeme, aby se ochrana vztahovala na zaměstnance, kteří učinili oznámení vedoucímu zaměstnanci zaměstnavatele ve



smyslu § 11 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce nebo *nadřízenému vedoucímu zaměstnanci* ve smyslu § 106 odst. 4 písm. f) stejného zákona.

Tato připomínka je **zásadní**.

4. Povinnosti povinného subjektu

4.1 K § 9 písm. a) Návrhu

Podle Návrhu povinný subjekt není povinen přijímat oznámení od osoby, která pro povinný subjekt nevykonává práci nebo jinou obdobnou činnost podle § 2 odst. 3 písm. a), b), g) nebo h). Takové omezení osobní působnosti je však v rozporu se směrnicí. Ta v Čl. 2 odst. 1 stanoví, že se směrnice vztahuje mj. na osoby samostatně výdělečně činné (písm. b), akcionáře a osoby náležejících do řídicího orgánu podniku (písm. c) a veškeré osoby, které pracují pod dohledem a podle pokynů zhotovitelů, subdodavatelů a dodavatelů (písm. d) Směrnice. Oznámení výše uvedených osob však dle Návrhu nemají být povinnými subjekty přijímána, což je rozporu se směrnicí.

Navrhujeme odstranění části předmětného ustanovení, která omezuje povinnost přijímat oznámení jen na osoby, které pro povinný subjekt vykonávají práci podle § 2 odst. 3 písm. a, b, g a h). Tzn. navrhujeme, aby se povinnost přijímat oznámení vztahovala na oznámení podaná osobami, které pro povinný subjekt vykonávají práci, tak jak jsou definovány v § 2 odst. 3.

Tato připomínka je **zásadní**.

5. Působnost ministerstva

5.1. K § 18 Návrhu

§ 18 navrhovaného znění stanoví povinnost ministerstva bez zbytečného odkladu písemně vyrozumět oznamovatele v případě, že bude ministerstvo informováno orgánem veřejné moci, kterému byla předána informace podle § 17 odst. 3 písm. a), o svém dalším postupu.

Domníváme se, že povinnost ministerstva informovat oznamovatele by neměla být podmíněna informováním orgánem veřejné moci o svém dalším postupu. Ministerstvo by mělo mít povinnost zjistit, jak příslušný orgán s oznámením naložil a informaci o postupu příslušného orgánu předat oznamovateli ve všech případech. Tento postup zajistí kontrolu nad řádným výkonem povinností příslušných orgánů a zároveň umožní oznamovateli dozvědět se, jak bylo s jeho oznámením naloženo.

Tato připomínka je **zásadní**