

STANOVISKO VLÁDY

**k návrhu poslanců Lukáše Černožského, Lenky Kozlové,
Jakuba Michálka, Ondřeje Polanského, Ondřeje Profanta a dalších
na vydání zákona o ochraně oznamovatelů
(sněmovní tisk č. 955)**

Vláda na své schůzi dne 17. srpna 2020 projednala a posoudila návrh zákona o ochraně oznamovatelů a zaujala k němu **nesouhlasné stanovisko**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Předkládaný návrh zákona se dotýká společensky vysoce důležité, citlivé a dosud v právním řádu jen velmi kuse upravené otázky ochrany oznamovatelů, jejíž legislativní řešení vyžaduje podle názoru vlády širokou diskuzi a důkladné zvážení všech návazností na jiné právní předpisy, zejména pak ve vztahu k předpisům z oblasti práva trestního a správního. Taková diskuze a odborné zvážení všech návazností jsou možné jen v případě přípravy vládního návrhu zákona věcně příslušným ministerstvem, kde je v rámci řádného legislativního procesu a mezirezortního připomínkového řízení všem zaručena dostatečná možnost vyjádřit se ke všem aspektům navrhovaného zákona. Ochrana oznamovatelů je na evropské úrovni upravena zejména směrnicí Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, k níž se odkazují i předkladatelé. V rámci právní úpravy ochrany oznamovatelů je tedy třeba provést mimo jiné i úplnou a řádnou transpozici této směrnice.
2. V této souvislosti vláda upozorňuje, že Ministerstvo spravedlnosti takový návrh zákona týkající se ochrany oznamovatelů již připravilo a předložilo jej do mezirezortního připomínkového řízení dne 30. června 2020, tedy dříve, než byl předložen nyní vládou posuzovaný poslanecký návrh zákona. Ministerstvem připravený návrh zákona o ochraně oznamovatelů v plné míře implementuje zmíněnou směrnici 2019/1937/EU o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Současně s návrhem zákona o ochraně oznamovatelů předložilo Ministerstvo spravedlnosti i návrh doprovodného změnového zákona, který v potřebné míře upravuje ostatní s ochranou oznamovatelů související právní předpisy.
3. Poslanecký návrh zákona sice podle tvrzení předkladatelů vychází ze směrnice 2019/1937/EU o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, ale neprovádí její řádnou transpozici. Neodůvodněně rozšiřuje její působnost a zároveň netransponuje

všechna její ustanovení. Bylo-li cílem překladatele transponovat směrnici EU do českého právního řádu, měla být tato skutečnost v návrhu výslovně uvedena, text měl být označen podtržením jako transpoziční, a měla být přiložena rozdílová a srovnávací tabulka. V rámci transpozice výše uvedené směrnice prováděné v předloženém návrhu zákona je nutno upozornit i na nepřesnosti co do věcné působnosti (čl. 4), kdy směrnice nepočítá se zúžením oznámení pouze na veřejný zájem, nedostatečně je transponována povinnost zavedení interního (čl. 8) a externího kanálu (čl. 11) pro oznamování porušení povinnosti, podmínky případného zveřejnění informace (čl. 15) a úprava přestupků (čl. 23). Ustanovení § 3 odst. 4 návrhu zákona je v rozporu s čl. 24 směrnice, podle kterého se nelze vzdát práv stanovených předmětnou směrnicí.

4. Zcela nevhodné je podle názoru vlády v § 2 odst. 6 provedené vymezení „jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem“. V písmeni a) předmětného ustanovení je uvedeno, že za protiprávní jednání se nepovažuje přečin, za nějž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nižší než 2 roky. V písmeni b) stejného ustanovení je pak uvedeno, že za protiprávní jednání se považuje přestupek, za který se podle jiného právního předpisu ukládá pokuta s horní sazbou ve výši nejméně 2 000 000 Kč. Takové vymezení je ve zjevném rozporu se směrnicí, neboť ta ve svých přílohách vymezuje oblasti právní úpravy, ve kterých může být porušena povinnost předmětem oznámení, a to bez ohledu na povahu, závažnost nebo výši hrozícího trestu v konkrétním případě. Ochrany by tak nepožíval například oznamovatel jednání naplňujícího znaky základní skutkové podstaty trestných činů legalizace výnosů z trestné činnosti z nedbalosti, zvýhodnění věřitele, způsobení úpadku, poškození cizí věci, padělání a pozměnění předmětů k označení zboží pro daňové účely a předmětů dokazujících splnění poplatkové povinnosti nebo poškozování spotřebitele.
5. Vláda upozorňuje, že návrh zákona ve svém § 4 nezakotvuje povinnost osob soukromého sektoru zavést interní oznamovací systém a ponechává tuto otázku na uvážení dotčených subjektů, což neodpovídá čl. 8 směrnice ukládajícímu povinnost zavést vnitřní oznamovací systém i vybraným subjektům soukromého práva. Interní oznamovací systém má sloužit zejména k zajištění rychlé nápravy a zamezení protiprávnímu jednání, a to v oblastech společenské činnosti, kde je takový požadavek opodstatněn přítomností veřejného zájmu.
6. Návrh zákona nereflektuje podle názoru vlády požadavky směrnice stran vnějšího oznamovacího systému. Členské státy mají povinnost zajistit určité standardy pro oba oznamovací kanály, není tak možné se spokojit pouze s deklarováním existence možnosti „vnějšího oznamování“ bez zavedení funkčních mechanismů pro naplnění tohoto práva oznamovatelů. Za nepřijatelný vláda považuje i požadavek § 6 návrhu zákona, podle kterého má oznamovatel povinnost se nejprve obrátit na vnitřní

oznamovací systém a teprve poté má právo se za určitých okolností obrátit na příslušné orgány, přičemž podání oznámení těmto orgánům návrh nesprávně považuje za způsob „vnějšího oznamování“. Směrnice ve svém čl. 10 staví interní a externí oznamovací systémy naroveň a požadavek na přednostní využití interního systému představuje nepřípustné odchýlení od směrnice v neprospěch oznamovatele.

7. Podle názoru vlády nelze akceptovat ani ustanovení vylučující ochranu oznamovatele v případě, že se obrátí přímo na příslušné orgány veřejné moci „bez postupu podle tohoto zákona“. Poskytování ochrany oznamovatelům by mělo být vázáno primárně na osobní a věcnou působnost zákona, a nikoliv na volbu oznamovacího kanálu.
8. Nedostatečně propracovaná je z pohledu vlády i úprava anonymních oznámení, která jsou zmíněna pouze v § 4 odst. 6 návrhu, přičemž ani důvodová zpráva není v tomto směru o moc podrobnější. K anonymním oznámením by mělo být přistoupeno koncepčně, a to i ve vztahu k neplatnosti právních jednání podle § 9 odst. 4 návrhu.
9. Dále vláda upozorňuje na absenci podmínek pro vedení evidence přijatých oznámení a omezení přístupu k ní, které by z důvodu ochrany totožnosti oznamovatele, stejně jako osoby, proti které oznámení směřuje, měly být zákonem stanoveny.
10. Vláda rovněž poukazuje na nepřiměřený zásah do smluvní volnosti subjektů soukromého práva, který by mohl v praxi zaměstnávání vytvářet jen těžko řešitelné situace. Návrh zákona zavádí demonstrativní výčet opatření, která se pro účely návrhu zákona považují za odvetná a která ve specifikovaném období zaměstnavatel nesmí učinit bez předchozího přivolení soudu pod hrozbou neplatnosti jednání. Mezi tato opatření zákon řadí i skončení pracovního nebo služebního poměru ze strany zaměstnavatele, což může v krajním případě vést k situaci, kdy zaměstnavatel nebude oprávněn bez souhlasu soudu rozvázat pracovní poměr se zaměstnancem ani za předpokladu, že budou naplněny podmínky pro okamžité zrušení pracovního poměru ve smyslu § 55 zákoníku práce. Pro dosažení účelu sledovaného předloženou právní úpravou je podle názoru vlády dostačující zakotvení následné ochrany oznamovatelů, a to za případného možného využití předběžných opatření podle občanského soudního řádu nebo přenosu důkazního břemene.
11. Ve vztahu k bezpečnostním sborům návrh zákona podle názoru vlády neřeší, zda se má „osoba určená pro příjem oznámení“, která je zároveň příslušným policejním orgánem, řídit primárně ustanoveními zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zákona o Policii České republiky, správního řádu, zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, trestního řádu nebo ustanoveními navrhovaného zákona.
12. Vláda upozorňuje, že ve vztahu ke státním zaměstnancům a k navrhovanému zákazu odvetných opatření, je ochranou proti svévolnému působení na potencionálního

oznamovatele v systému státní služby již samo řízení ve věcech služebního poměru, které je institucionálně zcela odlišné od pracovněprávních úkonů. Na řízení ve věcech služebního poměru dopadají základní zásady správního práva a uplatňují se v něm taková ustanovení jako je povinnost zjistit objektivní pravdu nebo zásada rovnosti postavení před správním orgánem. Pokud jde o ochranu před podjatostí, ta je zakotvena v ustanovení § 14 správního řádu. Důvody pro zproštění výkonu služby, převedení na jiné služební místo, odvolání ze služebního místa představeného nebo skončení služebního poměru jsou v zákoně o státní službě taxativně stanoveny.

13. Zásadními nedostatky návrh zákona trpí i v oblasti správního trestání. V této souvislosti vláda upozorňuje, že v § 11 je zcela nesprávně vymezena subjektivní stránka skutkové podstaty přestupku, nevhodná je úprava věcné příslušnosti správních úřadů k projednání jednotlivých přestupků, která nezohledňuje specializaci orgánů veřejné správy v jednotlivých oblastech. Za zcela nesystémové je třeba považovat i ustanovení § 11 odst. 4, neboť postih za přestupek vědomě nepravdivého oznámení by neměl být vázán na skutečnost, zda oznamovatel využije nebo nevyužije ochranu, kterou zákon oznamovatelům dává. U přestupku odvetného opatření podle § 12 není zcela jasné, zda dopadá i na porušení zákazů v § 9, kde se výslovně spojení „odvetná opatření“ neužívá. V § 12 odst. 3 je pak zřejmá chyba v označení přestupku.
14. Vláda upozorňuje, že v právním řádu je zakotvena specifická úprava ochrany oznamovatelů z řad státních zaměstnanců, a to v nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu. Pokud by ochrana měla být upravena zvláštním zákonem, je nezbytné se vypořádat s otázkou další existence nařízení vlády č. 145/2015 Sb. a případně do návrhu zákona doplnit přímé zrušovací ustanovení.
15. Jako jistý deficit lze vnímat podle názoru vlády také to, že v § 13 návrhu zákona je zmíněna poradenská a informační role Veřejného ochránce práv, která nicméně není blíže specifikována. Mimoto důvodová zpráva počítá se vznikem Komise pro podporu a ochranu oznamovatelů, jejíž existence ale není nijak promítnuta do normativního textu zákona.
16. Vláda dále upozorňuje, že návrh zákona obsahuje na několika místech zcela nevhodné nepřímé novelizace jiných zákonů, například § 8 odst. 4 ve vztahu k občanskému soudnímu řádu nebo § 4 odst. 3 písm. a) ve vztahu k zákonu o státní službě. Zcela pak v návrhu zákona absentuje podle názoru vlády vazba na jiné právní předpisy, které s ochranou oznamovatelů úzce souvisí a které by bylo třeba v souvislosti s vlastním návrhem zákona novelizovat.

17. Podle názoru vlády jsou rovněž značně podhodnoceny finanční dopady navrhované úpravy uvedené v důvodové zprávě.
18. V neposlední řadě vláda upozorňuje na legislativně technické nedostatky návrhu zákona, například na nesprávně formulované odkazy v § 2 odst. 1, § 5 odst. 2, § 6 odst. 1, nebo na užívání nestandardních pojmů jako je „elektronická poštovní adresa“ v § 4 odst. 3 písm. a).