



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

STANOVISKA

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona o ochraně oznamovatelů
(sněmovní tisk 955), s právem EU



Informační podklad č. 0955
září 2020
autor: Markéta Nováková, Matěj Hána

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Návrh zákona o ochraně oznamovatelů	Typ řady: online
Autor: Nováková, M., Hána, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0955	První vydání řady: říjen 1998
Datum: září 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova: stanovisko; slučitelnost; EU; ochrana; oznámení	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
Oddělení komunikace a vzdělávání	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk 955), s právem EU

Úvod:

Návrh zákona o ochraně oznamovatelů si klade za cíl vytvořit komplexní právní úpravu ochrany osob, které v souladu s návrhem zákona oznamují informace naznačující, že došlo nebo mohlo dojít k jednání, které je v zásadním rozporu s veřejným zájmem. Právní řád České republiky doposud komplexní právní úpravu ochrany oznamovatelů (tzv. *whistleblowerů*) postrádá, existují pouze dílčí úpravy vztahující se na vybrané okruhy osob nebo na vymezené situace.¹

Návrh zákona upravuje (1) okruh osob, které mohou být ve smyslu zákona oznamovatelem, a vymezení typů jednání, která mohou být předmětem oznámení, (2) kanály, které mohou oznamovatelé využít, (3) postup při vyřizování oznámení, (4) zákaz použití odplatných opatření proti oznamovateli a možnosti obrany ze strany oznamovatelů a (5) sankce za porušení zákona.

Stanovisko PI:

V oblasti ochrany oznamovatelů existuje v právu EU jak dílčí, tak i komplexní právní úprava ve [směrnici Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie](#) (dále jen „směrnice“ nebo „směrnice o ochraně oznamovatelů“), která by měla být transponována do českého práva do 17. prosince 2021.²

Návrh zákona existenci směrnice do určité míry reflektuje. Z analýzy textu směrnice a návrhu zákona však vyplynulo, že posuzovaný návrh zákona netransponuje řadu ustanovení, která transpozici vyžadují, nebo je transponuje nedostatečně. Návrh zákona má za cíl vytvořit komplexní systém ochrany, který by se týkal jakýchkoli vymezených oznámení, nejen oznámení o porušení práva Unie, která upravuje směrnice. Návrh by však neměl zajišťovat nižší úroveň ochrany, než jakou požaduje směrnice, což se však v řadě případů děje. Níže jsou popsány případy, kdy je návrh zákona v nesouladu s požadavky směrnice, přičemž tento výčet neobsahuje všechny zaznamenané případy nesouladu, ale pouze ty, které byly vyhodnoceny jako zvláště problematické. Dále je třeba upozornit na skutečnost, že pokud návrh transponuje směrnici do českého právního řádu, je nutné splnit některé formální náležitosti (to, že se jedná o transpozici unijního předpisu, musí být v návrhu výslovně uvedeno, text měl být označen podtržením jako transpoziční, a měla být přiložena rozdílová a srovnávací tabulka).

Věcná a osobní působnost

Zatímco návrh požaduje, aby oznamované jednání bylo „v zásadním rozporu s veřejným zájmem“, směrnice toto v samotném textu výslovně nepožaduje (odkazy na veřejný zájem lze nalézt pouze v recitálu směrnice). Návrh poměrně úzce vymezuje jednání, které je „v zásadním rozporu s veřejným zájmem“ (§ 2 odst. 6), a to pomocí kvalifikace jednání (přečin, přestupek) a sankcí, které by mohly za jednání hrozit. Směrnice naproti tomu zajišťuje ochranu oznamovatelů oznamujících informace o porušení práva Unie ve směrnici vymezených oblastech právní úpravy. Směrnice na rozdíl od návrhu nepožaduje, aby oznamované jednání naplňovalo určitou kvalifikaci (přečin, přestupek) nebo aby za něj hrozila sankce přesahující určitou výši (čl. 2, 3, 5, příloha

¹ Dílčí úpravu ochrany oznamovatelů lze nalézt např. v zákoně č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka, zákoně č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, nařízení vlády č. 145/2015 Sb. a v mnoha dalších.

² Výjimkou je požadavek, aby členské státy zajistily soulad předpisů s povinnostmi zavést interní kanál pro oznamování v právních subjektech soukromého sektoru s 50 až 249 zaměstnanci do 17. prosince 2023.

směrnice). Tyto nesoulady mezi textem směrnice a návrhem zákona vedou k tomu, že návrh zákona netransponuje, co se týká věcné působnosti, minimální úroveň právní ochrany požadovanou směrnicí.

Ačkoli vymezení osoby oznamovatele ve smyslu směrnice a návrhu zákona se od sebe značně liší, lze předpokládat, že ve většině případů dojde k protnutí definic, případně může být nesoulad vyřešen za pomoci výkladu. Výjimkou, kdy návrh zákona zřejmě nenaplní minimální požadavky směrnice ani za pomoci výkladu, je opomenutí poskytnout ochranu jako oznamovatelům osobám, jejichž pracovní vztah skončil mezi samotným zjištěním oznamovaného jednání a oznámením.

Interní oznamování

Taktéž úprava samotného oznamování a kanálů komunikace není v souladu s minimálními požadavky směrnice. Návrh v § 2 odst. 1 podmiňuje poskytnutí ochrany podáním písemného a odůvodněného oznámení, zatímco dle směrnice může být oznámení učiněno i ústně (čl. 5 bod 3, čl. 9 odst. 2, čl. 12 odst. 2 směrnice). Návrh dostatečně nereflektuje ustanovení čl. 8 směrnice stanovující povinnost zajistit, aby i některé právní subjekty soukromého sektoru zavedly kanály a postupy pro interní oznamování a pro přijímání následných opatření, když v § 4 odst. 1 návrh stanovuje, že vytvoření vnitřního oznamovacího systému je pouze dobrovolné. Návrh obsahuje výčet veřejnoprávních subjektů, které mají povinnost zajistit existenci interního oznamovacího systému (§ 4 odst. 7 návrhu zákona), tento výčet je však užší než požaduje směrnice. Ta například v čl. 8 odst. 9 požaduje, aby interním systémem pro oznamování disponovaly i subjekty, které jsou povinnými subjekty vlastněné nebo ovládané.

Směrnice stanovuje minimální standardy postupů pro interní oznamování a pro přijímání následných opatření, některé z těchto standardů však zákon opomíjí. Návrh nestanovuje směrnici určenou nejzazší lhůtu 7 dnů k potvrzení o přijetí oznámení příjemcem oznámení (čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice). Dále absentují například požadavky na nestrannost osoby či odboru příslušných k přijímání následných opatření nebo požadavek, aby postupy pro interní oznamování již zahrnovaly následná opatření (čl. 9 odst. 1 písm. c) a d) směrnice). V návrhu zákona taktéž chybí podrobnější úprava podmínek pro vedení a uchovávání záznamů o oznámeních (čl. 18 směrnice).

Externí oznamování

Dle směrnice mají členské státy vybízet „k podávání oznámení spíše prostřednictvím interních kanálů pro oznamování před využíváním externích kanálů pro oznamování, pokud lze porušení účinně řešit interně a pokud se oznamující osoba domnívá, že nehrozí odvetná opatření.“³ V rozporu s tím návrh zákona s určitými výjimkami podmiňuje možnost obrátit se na orgány činné v trestním řízení⁴ nebo na příslušné správní orgány tím, že oznamovatel dříve neúspěšně využil vnitřní kanál pro oznámení (více § 6), respektive splnění tohoto požadavku je až na výjimky podmínkou pro poskytnutí ochrany oznamovatele dle tohoto zákona.

Obecně postup a pojetí vnějšího oznámení dle návrhu zákona neodpovídá tomu, jak je externí oznamování upraveno ve směrnici. V návrhu zákona taktéž chybí vymezení podmínek, za kterých požívá ochrany osoba činící zveřejnění porušení (čl. 15 směrnice v. § 7 odst. 2 návrhu zákona).

³ Čl. 7 odst. 2 směrnice. Dále se této otázce věnuje čl. 10 nebo bod 33 recitálu směrnice.

⁴ Ustanoveními tohoto zákona například není dotčena povinnost oznamovatele oznámit protiprávní jednání orgánu veřejné moci stanovená jiným právním předpisem. Jde například o povinnost oznámit zákonem vymezené trestné činy dle § 368 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

Ochrana oznamovatele před odvetnými opatřeními a úprava sankcí

V rámci úpravy ochrany před odvetnými opatřeními například chybí v návrhu zákona ochrana před pokusy o ně (čl. 19 směrnice), úprava převrácení důkazního břemene ve prospěch oznamovatele v případě řízení před soudem nebo jiným orgánem týkajících se újmy oznamovatele, prokáže-li osoba, že učinila oznámení či zveřejnění a utrpěla újmu (čl. 21 odst. 5 směrnice), limitace odpovědnosti oznamovatele, pokud jde o způsob získávání informací, které oznamuje nebo zveřejňuje, pouze na trestnou činnost (čl. 21 odst. 3 směrnice), omezení odpovědnosti oznamovatelů ve vymezených soudních řízeních (čl. 21 odst. 7 směrnice) nebo ochrana totožnosti dotčených osob, kterým se porušení přičítá nebo s nimi spojených osob (čl. 22 směrnice). V oblasti sankcí v návrhu zákona absentuje úprava sankcí vůči osobám, které brání nebo se snaží zabránit oznámení nebo poruší povinnost zachovávat důvěrnost totožnosti oznamujících osob (čl. 23 odst. 1 písm. a) a d) směrnice). Návrh zákona (§ 3 odst. 4) zároveň výslovně umožňuje oznamovateli zříci se ochrany výslovným prohlášením, což je v rozporu s čl. 24 směrnice, který upravuje nemožnost vzdát se práv a prostředků nápravy.

Ostatní odvětvové právní akty EU věnující se ochraně oznamovatelů

Kromě směrnice o ochraně oznamovatelů lze nalézt v právu EU řadu odvětvových právních aktů Unie, které se dílčím způsobem zabývají problematikou ochrany oznamovatelů.⁵ Veškerá zvláštní pravidla dle odvětvových právních aktů by měla být zachována, nicméně směrnice o ochraně oznamovatelů by se měla „vztahovat na všechny záležitosti, jež nejsou upraveny v odvětvových aktech, čímž by měla tyto akty doplnit, aby byly zcela v souladu s minimálními normami.“⁶ Z tohoto důvodu řádná transpozice směrnice o ochraně oznamovatelů ovlivňuje i úroveň ochrany dle ostatních odvětvových právních aktů Unie, které se dotýkají problematiky ochrany oznamovatelů.

S ohledem na rozsah ustanovení v návrhu zákona, která jsou v rozporu se směrnicí nebo opomíjejí ustanovení směrnice transponovat, vyvstává otázka, zda by přijetí návrhu zákona nebylo v rozporu s tzv. blokačním legislativním účinkem, který již za běhu transpoziční lhůty vyžaduje, aby se členský stát vyvaroval přijímání takových národních legislativních opatření, která by mohla vážně ohrozit dosažení výsledku předpokládaného směrnicí, která má být transponována.⁷

Závěr:

Navržená úprava má potenciál založit v blízké budoucnosti neslučitelnost s právem EU z důvodu, že návrh zákona nedostatečně transponuje ustanovení směrnice o ochraně oznamovatelů, která by měla být transponována do českého právního řádu do poloviny prosince 2021.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

⁵ Zmínky o některých odvětvových právních aktech upravujících ochranu oznamovatelů lze nalézt například v bodech 9, 10, 17, 20, 21, 23, 68, 98 recitálu směrnice o ochraně oznamovatelů.

⁶ Bod 20 recitálu směrnice.

⁷ KRÁL, R. Vnitrostátní účinky směrnic EU. ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE - IURIDICA 1/2011. Dostupné z: <https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/soubory/2020-01/luridica%2001%202011.pdf>, s. 27.