



V Praze 28. 11. 2016  
Čj. OVA: 1406/16

## Stanovisko

### k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s ochranou oznamovatelů podezření na protiprávní jednání

#### I. Úvod

Návrh zákona je předkládán v návaznosti na Programové prohlášení vlády České republiky a Koaliční smlouvu, kde se Vláda ČR zavázala k „přijetí legislativního řešení ochrany oznamovatelů korupce (whistleblowerů)“. Tento závazek je dále rozvíjen v koncepčních protikorupčních dokumentech vlády, tj. Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a jednoletých akčních plánech boje s korupcí. Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu byl pověřen zpracováním nelegislativního materiálu „Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů“, jehož cílem byla analýza dostupných opatření a příprava návrhu legislativních řešení. Materiál „Návrh alternativ legislativního řešení ochrany oznamovatelů“ byl schválen usnesením vlády ze dne 11. července 2016 č. 633. Na základě schválení materiálu byl zpracován samotný návrh zákona.

Deklarovaným cílem návrhu zákona je zajistit zaměstnancům účinnou ochranu v situacích, kdy učiní oznámení o podezření na protiprávní jednání a jsou v souvislosti s tímto oznámením v zaměstnání postihováni či znevýhodněni. Opatření obsažená v návrhu zákona mají sloužit nejen k ochraně potenciálních oznamovatelů protiprávního jednání, ale hlavně k prevenci takto páchané činnosti obecně.

#### II. Připomínky a návrhy změn

##### **Definice problému a cíl řešení**

Problém je definován poměrně srozumitelně, nicméně nejsou uvedena žádná konkrétní data nebo kvantitativní ukazatele, která by tvrzení předkladatele dokládala. Předkladatel by se přitom alespoň mohl odkázat na výsledky šetření mezi zaměstnanci veřejné správy nebo údaje neziskových organizací a Hospodářské komory ČR uvedené v příloze k RIA.

Zároveň je v této části uvedeno, že cílem návrhu je vedle zvýšené ochrany oznamovatelů také "zavést takové řešení ..., které bude znamenat co možná nejcitlivější zásah do systematiky



českého právního řádu". Není zřejmé, kdo a proč tento cíl stanovil, nicméně prizmatem co možná nejmenších zásahů do právního řádu je následně posuzována většina variant. Předkladatel rovněž nestanovuje žádné kvantitativní indikátory řešení problému, například pokles indexu vnímání korupce v ČR, popřípadě zlepšení výsledků vnímání postavení oznamovatelů tak, jak je uvedeno ve výsledcích šetření mezi zaměstnanci veřejné správy, apod. Stanovení takového cíle by v budoucnu usnadnilo přezkum účinnosti navrhovaného řešení.

### **Návrh a vyhodnocení variant**

Součástí návrhu je velmi podrobně zpracovaná RIA, která obsahuje vyhodnocení opravdu velkého množství variant. Způsob zpracování RIA spíše z hlediska právního, než ekonomického, délka dokumentu a množství zvažovaných variant činí RIA poměrně nepřehlednou a obtížně srozumitelnou.

Problematika je rozdělena do jedenácti podproblémů, pro každý z nich jsou pak vyhodnoceny minimálně tři varianty řešení včetně varianty nulové. Varianty jsou popsány velmi podrobně, jejich vyhodnocení je provedeno téměř výlučně kvalitativně, uváděné argumenty nejsou doprovázeny žádnými kvantitativními ukazateli, často jsou prezentovány spíše právní názory předkladatele a není zřejmé, jak k uvedeným tvrzením předkladatel dospěl. Na druhou stranu je nutné připustit, že kvantitativní vyhodnocení dopadů je v mnoha případech velmi obtížné. Uvedené kvalitativní hodnocení tak rozhodovateli poskytuje alespoň přehled argumentů pro a proti a dostatečné zdůvodnění, proč byla zvolena ta která varianta, případně možnost s uvedenými argumenty polemizovat.

Ve výčtu nejsou vůbec uváděny nelegislativní varianty řešení problému. Předkladatel sice uvádí, že "navrhovanou právní úpravu je nutno v neposlední řadě doprovodit informační osvětou mezi občany", informační kampaň však není vůbec zvažována jako jedna z alternativ řešení.

Shrnutí závěrečné zprávy opomíjí některé dopady, které návrh může mít na zlepšení podnikatelského prostředí (narovnání podmínek na trhu, větší konkurence). Podrobnější popis by zasloužily i společenské dopady případného snížení korupčního prostředí.

### **Přezkum účinnosti**

Předkladatel uvádí, že přezkum účinnosti navrhovaného řešení bude obsahem strategického dokumentu navazujícího na vládní koncepci boje proti korupci. Vzhledem k tomu, že některá připomínková místa projevila pochybnosti o potřebnosti a přínosu navrhovaného řešení, bylo by vhodné stanovit konkrétní termín pro přezkum (např. 3 roky po přijetí zákona), zda navrhované řešení přispěje ke stanovenému cíli. I z toho důvodu je cíl návrhu potřeba zkonkretizovat - například větší ochota mezi občany oznamovat nekalé praktiky, zlepšení vnímání korupce v ČR, apod. Toto vyhodnocení by pak mohlo vést k případným dodatečným úpravám příslušných právních předpisů.

### **Konzultace a zdroje dat**

V poznámce pod čarou předkladatel uvádí, že navrhované varianty nejsou vždy v souladu se stanovisky členů Pracovní komise k whistleblowingu. Bylo by vhodné uvést, kdy se návrh odchýlil od názorů členů komise a proč tomu tak bylo.

### **III. Závěr**

Předložená zpráva RIA je zpracována velmi podrobně a uvažuje značné množství variant řešení problému. Vyhodnocení variant je provedeno pouze kvalitativně, Komise RIA si je však vědoma toho, že kvantitativní vyhodnocení dopadů by ve většině případů bylo velmi obtížné a spíše hypotetické. Chybí konkrétnější popis cíle, kterého má právní předpis dosáhnout, s uvedením kvantitativních ukazatelů. Chybí rovněž stanovení konkrétního termínu a způsobu přezkumu účinnosti navrhovaného řešení.

**Komise RIA proto požaduje zprávu RIA dopracovat především o konkrétnější popis cíle legislativní intervence a přezkumu účinnosti regulace.**

Vypracoval:  
Ing. Daniel Trnka

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.  
v.r.  
předsedkyně komise