



V Praze 9. dubna 2019
Čj. 140/19+141/19

Stanovisko

k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů

k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu zákona o ochraně oznamovatelů a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (dále jen „návrh zákonů“) je, jak uvádí předkladatel, zajistit zaměstnancům, státním zaměstnancům ve služebním poměru, vojákům z povolání a většině příslušníků bezpečnostních sborů důvěryhodné kanály pro podávání oznámení o protiprávních jednáních, o kterých se dozvěděli v souvislosti se svým zaměstnáním či službou, a ochranu v situacích, kdy učiní oznámení o podezření na protiprávní jednání a jsou v souvislosti s tímto oznámením v zaměstnání či ve službě postiženi či znevýhodněni.

Návrh zákona prošel vnějším připomínkovým řízením. Celkem bylo uplatněno 416 připomínek, z toho 199 zásadních. Materiál se předkládá s rozpory s Ministerstvem financí, Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem vnitra, Krajským úřadem Jihočeského kraje, Krajským úřadem Pardubického kraje, Krajským úřadem Zlínského kraje, Českomoravskou konfederací odborových svazů, Hospodářskou komorou České republiky, Sdružením místních samospráv, Svazem měst a obcí České republiky, Svazem průmyslu a dopravy České republiky a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

II. Připomínky a návrhy změn

V příslušné kapitole 1.2 (**definice problému**) není zřetelně definován problém, neboť předkladatel zde nesystematicky mísí definici problémů, deklarované cíle návrhu zákonů (např. závěr prvního odstavce, poslední odstavec), hodnocení variant (druhý odstavec), které ovšem patří do jiných kapitol. V kapitole 1.2 jsou tak jako problémy výslovně uvedeny pouze jevy jako „negativní postoj k osobám, které učinily oznámení o spáchání protiprávního jednání“ a „obavy před negativními následky oznámení protiprávního jednání“, nejsou však v této kapitole nijak blíže popsány ani doloženy. Dílčí údaje jsou uvedeny v dalších kapitolách (např. údaje o počtu učiněných opatření v kapitole 1.3, dále údaje OECD či údaje z výzkumů v rámci Speciálního Eurobarometru v kapitole 1.3.3, 1.5 apod.). V dalším textu (kapitola 1.3) předkladatel mimo jiné zmiňuje činnost neziskových organizací a jejich podporu ze strany státu formou dotací, které mají poskytovat právní pomoc desítkám oznamovatelů ročně. Právě bližší údaje o takto poskytované pomoci, případně analýzy této činnosti by mohl předkladatel využít k popisu řešeného problému. Předkladatel vůbec v definici problému zcela pomíjí data (ukazatele) uvedená v přílohách, přestože následně např. stanovuje jako cíl zlepšení výsledků vnímání postavení oznamovatelů (viz kapitola 1.5). Z dalších částí závěrečné zprávy vyplývá existence některých problémů, jež mají být návrhem zákonů řešeny, ty však musí být vymezeny právě v kapitole 1.2. Je-li

např. cílem navýšení počtu relevantních oznámení, jak vyplývá z kapitol 1.3, 1.5 či 1.6, měl by být řádně definován problém nízkého počtu relevantních oznámení (včetně příslušných náležitostí). Je-li např. v kapitole 2 zmíněna varianta II počítající se zavedení ex-post ochrany oznamovatelů, pak musí být v kapitole 1.2 popsán problém chybějící ex-post ochrany oznamovatelů.

V rozporu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „obecné zásady“) pak předkladatel neuvádí rozsah problému, jeho četnost, vyjádření pravděpodobnosti výskytu problémové situace a důsledků, které její výskyt přinese. V daném případě by mělo jít o především o údaje o počtu spáchaných protiprávních činů (typově ty, na které cílí návrh zákonů) s rozlišením, kdy byl tento protiprávní čin oznámen zaměstnancem a kdy jinou osobou. Dále by měl být uveden přehled (nebo alespoň kvalifikovaný odhad) případů oznámení protiprávních činů, kde oznamovatelem byl zaměstnanec s rozlišením, zda byl v příčinné souvislosti s tímto oznámením zaměstnanec postižen.

V kapitole 1.3 (**popis stávajícího právního stavu** v dané oblasti), předkladatel sice poměrně detailně popisuje stávající právní úpravu týkající se ochrany oznamovatelů, ale v rozporu se zásadami hodnocení zde zejména absentuje zdůvodnění, proč je stávající právní úprava nedostatečná nebo nevyhovující - předkladatel pouze lakonicky konstatuje, že „v právním řádu ČR není zakotvena specifická úprava ochrany oznamovatelů“, ale není zřejmé, v čem by ta specifická měla spočívat, případně zda „specifická úprava“ přináší nějakou novou kvalitu.

Kladně lze hodnotit snahu předkladatele uvést **zahraniční právní úpravu**, zejména pasáže „reálná praxe zákona“, nicméně je škoda, že předkladatel se zahraničnímu zkušenostmi ve zprávě dále dostatečně nepracuje, resp. je nevyužívá při stanovení variant dosažení cílů a jejich následném hodnocení. Právě zkušenosti ze zahraničí (ať už pozitivní či negativní) mohou posloužit k hodnocení navrhovaných opatření.

Pokud jde o **identifikaci subjektů** (kapitola 1.4), nelze ji považovat za úplnou, neboť návrh zákonů počítá s výjimkami pro určité kategorie zaměstnavatelů (a tím pádem i zaměstnanců).

Popis cílového stavu (kapitola 1.5) je nedostatečný. Předkladatel shrnuje „cíle“ ve třech bodech:

1. poskytování ochrany osobám, které učinily oznámení ve smyslu právní úpravy ochrany oznamovatelů,
2. zakotvení podmínek podávání oznámení o protiprávních jednáních,
3. zřízení Agentury na ochranu oznamovatelů a úpravě její pravomoci a působnosti.

Cíl uvedený v prvním bodě je příliš obecný, další dva body nelze označit za cíle, ale spíše za nástroje k jejich dosažení. Za cíle úpravy by tak spíše bylo možno považovat ochranu „zaměstnanců před odvetnými opatřeními v situacích, kdy upozorní na protiprávní jednání“, „lepší postavení zaměstnanců jak bezprostředně po podání oznámení, tak v případných soudních sporech se zaměstnavatelem“, zjednodušení „postupu poukázání na spáchání protiprávního jednání vykazujícího znaky trestného činu nebo přestupku“, zavedení/zlepšení „poskytování informační podpory a poradenství v oblasti whistleblowingu“ či navýšení počtu relevantních oznámení (viz druhý, třetí a poslední odstavec). Problém je ovšem jednak v obecnosti takto stanovených cílů, absenci jakýchkoliv indikátorů, chybějící vazbě na (problematicky) definované problémy v kapitole 1.2 a v tom, že cíle jsou nekonzistentní se zbytkem závěrečné zprávy - např. uvádí-li se v kapitole 1.3, že „žádná zákonná odvetná opatření za oznámení protiprávního jednání učiněné v dobré víře pak obecně (s výjimkou případů porušení specifických povinností) právní řád neumožňuje“, nebo je-li tam uveden výčet ustanovení právních předpisů, jimiž je oznamovatel chráněn před odvetnými opatřeními v rámci pracovního či služebního poměru, není zřejmé, proč by cílem měla být „ochrana zaměstnanců před odvetnými opatřeními v situacích, kdy upozorní na protiprávní jednání“. Další cíle jsou (nesystematicky) deklarovány v jiných částech závěrečné zprávy (např. kapitola 1.2) a to více či méně konkrétně. Převážná část čtvrtého odstavce pak patří do části závěrečné zprávy věnované popisu variant řešení.

Předkladatel sice uvádí některé indikátory, neuvádí však (ani rámcově) cílový stav (hodnotu indikátorů), jehož má být dosaženo.

Vyhodnocení rizik, která jsou spojena s neřešením problému (kapitola 1.6), je provedeno velmi obecně, což zřejmě souvisí s nedostatečně vymezenými (popsanými) problémy v kapitole 1.2. Bez dostatečně určitelných rizik nelze spolehlivě vyhodnotit adekvátnost navržených cílů a přijatých opatření. Některá rizika pak vyplývají z textu v jiných částech závěrečné zprávy (např. nižší atraktivita ČR pro investory a tím i nižší mezinárodní konkurenceschopnosti ČR, viz Shrnutí závěrečné zprávy RIA), měla by však být uvedena a dostatečně popsána v kapitole 1.6. S ohledem na rozsáhlý popis mezinárodních závazků České republiky se pak nabízí doplnit tuto kapitolu o zhodnocení rizik plynoucí z případného nepřijetí právní úpravy.

U **návrhu variant řešení** (kapitola 2), nelze jejich správnost a úplnost spolehlivě posoudit kvůli nejasně vymezeným problémům i cílům. Varianty už by měly být konkrétní (ve variantě III se např. hovoří o nutném souhlasu správního orgánu k ukončení pracovního či služebního poměru, není však jasné, který správní orgán a podle jakých kritérií, eventuálně zda byly zvažovány i jiné varianty). Popis variant by současně neměl předjímat jejich vhodnost. Současně je nutno upozornit na to, že v popisu variant předkladatel sice zohlednil, že má být přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie, která je nyní pouze ve stadiu návrhu, nicméně se ovšem **nezabýval možností odložit přijetí zákonů až na dobu, kdy bude směrnice schválena a bude tak znám rozsah transpozice**. Předkladatel se v popisu variant vůbec nezabývá otázkou, proč se některé povinnosti vztahují jen na určité kategorie zaměstnavatelů (srov. § 9 odst. 1), znamená to tedy, že jejich zaměstnanci ochranu nepotřebují a pokud nepotřebují, proč?

Jako druhou zásadní připomínku ke kapitole 2 lze konstatovat, že předkladatel pracuje pouze se čtyřmi celkovými (komplexními) variantami pro řešení problematiky ochrany oznamovatelů. Komise v návrhu postrádá rozpracování variant pro jednotlivé dílčí problematiky návrhu, tedy např. varianty pro druhy jednání zahrnutého pod problematiku zákona, varianty okruhu osob, kterým bude poskytnuta ochrana, varianty regulací dotčených subjektů z pohledů soukromých osob a veřejné správy atd. Předkladatel se sice pokusil vyhodnotit **přínosy a náklady** navrhovaných variant, nicméně příliš nerozlišuje dopady na jednotlivé skupiny dotčených subjektů, nadto se ani u některých variant nepokouší kvantifikovat jejich dopady (viz např. náklady ve variantě 0). Lze se navíc domnívat, že častým motivem protiprávního jednání zaměstnavatelů bude zvýšení jejich majetkového prospěchu či zvýšení konkurenceschopnosti v důsledku toho, že nezákonně neplní požadavky stanovené právními předpisy. Tyto důsledky ovšem nejsou nijak hodnoceny (na rozdíl od nákladů, které vznikají společností s takovým nezákonným jednáním).

Pokud jde o posuzování variant (kapitola 4), platí to, co bylo řečeno v případě kapitoly 2, kde jsou popsány – bez jasně vymezeného problému a jasně stanovených cílů lze jen obtížně hodnotit, která varianta (pakliže vůbec) vede k požadovanému cíli.

III. Shrnutí připomínek

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k zákonu o ochraně oznamovatelů a zákonu, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů uplatňuje tyto připomínky:

V závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA):

1. definovat řešené problémy - ze závěrečné zprávy nevyplývá jednoznačně, jaký problém má nová právní úprava řešit a jakých cílů má být dosaženo;
2. popsat cílový stav, jehož má být dosaženo,
3. popsat varianty řešení, které budou odpovídat problémům a cílům, resp. doplnit stávající varianty,
4. doplnit zprávu z hodnocení dopadů regulace o popis variant ve vztahu k výběru kategorie zaměstnavatelů (a jejich zaměstnanců), které (ne)mají podléhat regulaci a variantně zpracovat řešení pro další dílčí okruhy v návrhu,
5. v uvažovaných variantách zohlednit možnost odložení přijetí právní úpravy až po přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie a to zejména ve vztahu ke vzniku „zbytečných“ nákladů (budou-li požadavky národní legislativy přísnější) či dodatečných nákladů, bude-li nutno v rámci transpozice měnit právní úpravu,

6. doplnit/upravit ostatní kapitoly v návaznosti na výše uvedené změny,
7. zpřehlednit zprávu dodržením systematiky stanovené v zásadách hodnocení.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace po posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje Legislativní radě vlády, aby ve svém stanovisku doporučila vládě návrh zákona o ochraně oznamovatelů a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů **neschválit vzhledem k výše uvedeným zásadním připomínkám.**

Vypracoval: Mgr. Zdeněk Mandík

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