

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. OBECNÁ ČÁST

1. Zhodnocení platného právního stavu včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

V právním řádu České republiky není zakotvena specifická úprava ochrany oznamovatelů, s výjimkou ochrany oznamovatelů z řad státních zaměstnanců. Problematiky ochrany oznamovatelů se mohou v případě zvažování komplexní právní úpravy ochrany oznamovatelů v českém právním řádu týkat zejména tyto zákony (ve znění pozdějších předpisů):

- č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), (dále jen „trestní řád“),
- č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „občanský soudní řád“),
- č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání“),
- č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka,
- č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“),
- č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků“),
- č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“),
- č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „AML zákon“),
- č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o Policii ČR“),
- č. 40/2009 Sb., trestní zákoník,
- č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), (dále jen „antidiskriminační zákon“)
- č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim,
- č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), a
- č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Žádná zákonná odvetná opatření za podané oznámení protiprávního jednání obecně (s výjimkou případů porušení specifických povinností) právní řád neumožňuje. Právní předpisy obsahují v relevantní oblasti kogentní právní úpravu, jež výrazně omezuje libovůli zaměstnavatele a chrání zaměstnance. V případě státních zaměstnanců podle zákona o státní službě pak § 1 nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále jen „nařízení vlády č. 145/2015 Sb.“), obsahuje explicitní zakotvení zásady, že nesmějí být v souvislosti s oznámením podezření na spáchání protiprávního jednání postiženi, znevýhodněni nebo vystaveni nátlaku.

Právní předpisy výslovně nestanoví speciální ochranu oznamovatelů protiprávního jednání a jejich postavení v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru v případě, že se jejich oznámení týká trestněprávního nebo přestupkového jednání zaměstnavatele, případně jiného zaměstnance, státního zaměstnance, příslušníka bezpečnostního sboru, vojáka z povolání nebo člena orgánu, který má vztah k tomuto zaměstnavateli. V těchto případech platí pouze obecná povinnost rovného zacházení a dodržení taxativně stanovených zákonných podmínek v případě změn nebo ukončení pracovněprávního vztahu, resp. služebního poměru, které chce zaměstnavatel vůči oznamovateli podniknout. Žádná ochrana není poskytnuta ani potencionálním oznamovatelům, kteří nejsou v pracovněprávním vztahu k osobě uvedené

v oznámení, ale naplňují jednu z definic oznamovatele uvedené v návrhu zákona o ochraně oznamovatelů (např. dodavatelé, dobrovolníci, členové statutárního orgánu a další).

Občanský soudní řád upravuje v § 74 – 78g instituty předběžných opatření a zajištění důkazu. V případě potřeby zatímně upravit poměry účastníků může před zahájením řízení předseda senátu nařídit předběžné opatření. Příslušným k nařízení předběžného opatření je soud, který je příslušný k řízení o věci. V pracovních věcech není návrhovatel povinen skládat žádnou jistotu k zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla předběžným opatřením. Toto omezení se nicméně nevztahuje na ostatní oznamovatele, kteří nejsou vůči zaměstnavateli v pracovním poměru. Ochrana žalobců (oznamovatelů protiprávního jednání) pomocí institutů předběžného opatření před odvetnými opatřeními ze strany žalovaného (zaměstnavatele) není explicitně upravena ani v jednom z uvedených případů.

Civilní řízení sporné je založeno na zásadě projednací, tedy že účastník domáhající se soudní ochrany je povinen uvést rozhodné skutečnosti a označit důkazy k jejich prokázání, jinak mu hrozí, že spor prohraje. Důležitými procesními instituty jsou povinnost tvrzení a povinnost důkazní, ze kterých vyplývá břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Občanský soudní řád obsahuje výjimku z této zásady v § 133a v podobě institutu obrácení důkazního břemene; jeho účelem je usnadnění postavení žalobce, který se domáhá ochrany kvůli tomu, že byl diskriminován. Podle tohoto ustanovení pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ze strany žalovaného došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, je žalovaný povinen dokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení. Dané ustanovení obsahuje taxativní výčet takových případů diskriminace (na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace). Mezi tyto důvody nepatří ty, které mohou souviset s tím, že žalobce oznámil protiprávní jednání týkající se žalovaného, a ten z tohoto důvodu proti němu uplatňuje některé z odvetných opatření. Žalobce (oznamovatel), který čelí odvetným opatřením ze strany žalovaného, tak má v soudním sporu de facto slabší pozici, neboť existenci odvetných opatření musí prokázat.

Vojáci z povolání, příslušníci bezpečnostních sborů a státní zaměstnanci nepodléhají soukromoprávní úpravě (zákoník práce a občanský soudní řád), ale veřejnoprávní úpravě (zákon o vojácích z povolání, zákon o služebním poměru příslušníků, zákon o státní službě, správní řád a soudní řád správní). Zákony upravující služební poměry nepřiznávají ani v případech, kdy šlo o oznamovatele protiprávního jednání, odkladný účinek odvoláním v řízeních týkajících se služby.

Zákon o inspekci práce upravuje zřízení a postavení orgánů inspekce práce jako kontrolních orgánů na úseku zaměstnanosti, dodržování a ochrany pracovněprávních vztahů a pracovních podmínek, působnost a příslušnost orgánů inspekce práce, práva a povinnosti inspektorů a kontrolovaných osob při kontrole a sankce za porušení stanovených povinností. Zákon o inspekci práce obsahuje řadu skutkových podstat přestupků (správních deliktů), mezi nimi však nestanovuje sankce pro zaměstnavatele, kteří brání zaměstnancům podávat oznámení, nebo je následně za takové jednání postihují.

Současná právní úprava je ve vztahu k zákazu diskriminace a rovnosti žen a mužů neutrální, neboť nikterak v tomto směru neklade na oznamovatele rozdílné nároky z hlediska pohlaví ani jinak nerozlišuje oznamovatele.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

V reakci na mezinárodní závazky a doporučení (vyplývající z Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci, Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy o korupci, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, Úmluvy OSN proti korupci a dalších aktivit Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj a Rady Evropy) a zejména s ohledem na přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále též jen „Směrnice“), se předkládá návrh zákona, který má za cíl chybějící prvky ochrany oznamovatelů doplnit do českého právního řádu a transponovat tak Směrnici. Návrh zákona se předkládá v obsahově téměř shodném znění jako ST 1151 předložený Poslanecké sněmovně v 8. volebním období, u kterého proběhlo meziresortní připomínkové řízení a byl schválen Legislativní radou vlády. Transpoziční lhůta k návrhu zákona uplynula 17. prosince 2021, přejítí zákona je tudíž nutné prioritizovat.

Cílem navrhované právní úpravy je zajistit účinné fungování a vynucování regulace dané návrhem zákona o ochraně oznamovatelů, tedy garantovat oznamovatelům (ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů) určitou ochranu před odvetnými opatřeními a vyrovnat jejich procesní postavení v případných soudních sporech.

Návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (dále jen „změnový zákon“) je zapotřebí provést změnu občanského soudního řádu, zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), (dále jen „kompetenční zákon“), zákona o vojácích z povolání, zákona o služebním poměru příslušníků, AML zákona a zákona o státní službě.

Změna občanského soudního řádu bude vycházet z obecné právní úpravy s tím, že pro řízení ve věcech ochrany oznamovatelů budou z obecné právní úpravy stanoveny výjimky. Cílem je, aby byli oznamovatelé chráněni před postihem ze strany zaměstnavatele nebo jiné osoby až do doby, kdy soud buď rozhodne v jejich sporu, nebo kdy vyjdou najevo dosud neznámé skutečnosti, kvůli kterým se na osobu již nebude hledět jako na oznamovatele. Občanský soudní řád bude také doplněn o přenesené důkazní břemeno, dosud využitelné pouze u sporů na základě přímé či nepřímé diskriminace, které se nově navrhuje vztáhnout i na spory, které vzniknou v souvislosti s odvetným opatřením vůči oznamovateli. Rovněž bude posíleno postavení oznamovatele jako navrhovatele předběžného opatření, kdy na rozdíl od obecné úpravy nebude oznamovatel povinen skládat jistotu.

Okruh chráněných oznámení je v zákoně o ochraně oznamovatelů specifikován široce a míří tak na nejčastěji uvažované případy oznamování (whistleblowingu) – trestné činy a jednání, které porušuje právní předpis nebo předpis Evropské unie upravující oblasti podle odstavce § 2 odst. 2 zákona o ochraně oznamovatelů, o jehož spáchání se oznamovatel dozvěděl v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností. Oznámení lze podat prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému nebo ministerstvu a za podmínek podle § 22 zákona o ochraně oznamovatelů je lze též uveřejnit. Je-li oznámení uveřejněno nebo podáno orgánu veřejné moci příslušnému podle jiného právního předpisu nebo předpisu Evropské unie, náleží osobě, která takové oznámení učinila, ochrana před odvetným opatřením podle zákona o ochraně oznamovatelů. Jednotlivé případy oznamování (whistleblowingu) jsou často skutkově velmi složité a je potřeba, aby právní úprava byla dostatečně flexibilní a soud mohl v případném sporu přihlížet ke všem relevantním okolnostem. Není proto stanoveno, který způsob podání oznámení má přednost, a to z toho důvodu, aby například v případě nevyužití vnitřního oznamovacího systému povinného subjektu nebyl oznamovatel automaticky vyloučen z ochrany, pokud v daném případě nelze využití vnitřního oznamovacího systému považovat

za účelné. Ochrany před odvetným opatřením se nemůže domáhat osoba, která podala vědomě nepravdivé oznámení. Toto pravidlo má za cíl zejména eliminovat podávání oznámení vědomě nepravdivých a šikanózních.

V případě podezření ze spáchání protiprávního jednání Ministerstvo spravedlnosti neprodleně informuje orgán veřejné moci příslušný podle jiného právního předpisu nebo předpisu Evropské unie. Nejedná se však o formální podmínku pro uplatnění práv oznamovatele, neboť to, zda je navrhovatel (resp. žalobce) oznamovatelem, soud posoudí jako předběžnou otázku.

Přenesené důkazní břemeno zakotvené do občanského soudního řádu se uplatní nejen ve sporech, k jejichž projednání je příslušný civilní soud, tj. je reálně využitelné např. pro oznamovatele v režimu zákoníku práce, v řízeních o náhradě škody způsobené odvetným opatřením (např. pokud je oznamovatelem obchodní partner osoby, proti které oznámení směřuje), nebo v řízeních o přiznání přiměřeného zadostiučinění, ale rovněž v některých řízeních podle soudního řádu správního (zejména řízení proti rozhodnutí správního orgánu, bude-li se toto týkat oznamovatele ve službě). Dojde k tomu v důsledku uplatnění § 64 soudního řádu správního, který stanoví, že na řízení ve správním soudnictví se přiměřeně použijí ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.

Zákonem o ochraně oznamovatelů dojde ke svěření nových kompetencí na úseku ochrany oznamovatelů Ministerstvu spravedlnosti, což bude reflektováno změnou kompetenčního zákona.

Zvýšení ochrany těch oznamovatelů, kteří jsou v některém ze služebních poměrů, se provádí změnou zákona o vojácích z povolání, zákona o služebním poměru příslušníků a zákona o státní službě tak, aby došlo k rozšíření možnosti přiznání odkladného účinku v řízeních, která mají za následek propuštění, odvolání nebo jiný postih osoby, která je současně oznamovatelem.

V návrhu zákona o ochraně oznamovatelů jsou upraveny nové skutkové podstaty přestupků na úseku ochrany oznamovatelů.

Úprava AML zákona reflektuje vzájemnou provázanost mezi Směrnicí a relevantním právem EU v oblasti legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, a to s:

- směrnicí 2015/849 Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (dále jen „AMLD“),
- Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1672 ze dne 23. října 2018 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Unie nebo ji opouštějící a o zrušení nařízení (ES) č. 1889/2005.

Z hlediska vztahu Směrnice a AMLD je nastavený vztah mezi těmito směrnicemi v rámci čl. 3 Směrnice. V obecné rovině je ve vztahu těchto směrnic stanoveno subsidiární použití Směrnice v oblasti upravené AMLD. Samotná AMLD ve vztahu k ochraně oznamovatelů obsahuje dvě roviny, a sice ochranu oznamovatelů z řad zaměstnanců a jiných osob se vztahem k povinným osobám a ochranu oznamovatelů z řad Finančního analytického úřadu.

V případě ochrany osob ve vztahu k povinným osobám AMLD upravuje povinnost zavedení interního a externího oznamovacího kanálu, přičemž dále vedle toho stanoví těmto osobám povinnost mlčenlivosti pro vymezený okruh údajů.

Navrhovaný zákon je ve vztahu k rovnosti žen a mužů neutrální, neboť nikterak v tomto směru neomezuje či nestanovuje podmínky kladené na oznamovatele.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Klíčovým požadavkem pro přijetí zákona je povinnost transpozice Směrnice do českého právního řádu. Beze změny občanského soudního řádu, kompetenčního zákona a zákonů upravujících služební poměry by samotný zákon o ochraně oznamovatelů neplnil svůj účel, protože jím zavedená opatření by nešlo uplatňovat a vynucovat. Proto je nezbytné změnou dalších zákonů vytvořit provázaný a funkční systém, který zajistí komplexní ochranu oznamovatelů.

Možnost vycházet z platné právní úpravy se ukázala jako nedostatečná, neboť některé oblasti nové právní úpravy nebyly a nejsou doposud efektivně řešeny. Osoby, které vykonávají práci nebo jinou obdobnou činnost pro určitého zaměstnavatele, jsou často prvními osobami, které se dozví o protiprávním jednání nebo poškození veřejného zájmu uvnitř subjektu, který je zaměstnává. Jejich aktivita a oznámení jsou tak klíčové při odhalování trestných činů, přestupků a dalších protiprávních jednání a předcházení jim. Ze strachu z vyzrazení oznámení, odvetných opatření či nedostatku informací o vhodném postupu však potenciální oznamovatelé raději oznámení mnohdy nepodají.

Oznamování skutečností, o nichž se oznamovatel dozví v souvislosti se svou prací nebo jinou obdobnou činností, je jevem natolik specifickým, že je žádoucí, aby byl v právním řádu explicitně upraven.

Ochrana uvedená v některých zvláštních předpisech se týká jen práv, která mohou být uplatněna během řízení (např. utajení či práva na informace v řízení zahájeném na základě podnětu), ale nepředstavují komplexní ochranu práv oznamovatelů. Absencí této úpravy v českém právním řádu dochází k tomu, že oznamovatelé nemají k dispozici právní institut, který by je chránil před možnou šikanou za to, že oznámili skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo k protiprávnímu jednání, a to za podmínky, že se o těchto skutečnostech oznamovatel dozvěděl v souvislosti se svou prací.

Včasné odhalení trestné či jiné protiprávní činnosti na základě podaného oznámení je jedním z nezbytných prvků potírání protiprávního jednání, které sebou může přinášet úspory veřejných prostředků, odvrácení obecného ohrožení a má další pozitivní dopady.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

Právní úprava je navrhována tak, aby byla v souladu se zásadami zákonnosti, legitimacy cílů a přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod. Článek 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Cílem předkladatele je formulovat jednotlivá práva a povinnosti adresátů norem zásadně nediskriminačním a rovným přístupem vedoucím k ochraně oznamovatelů tak, aby nedošlo ke zkrácení práv jiných skupin, zejména zaměstnavatelů. Jedná se zvláště o ústavní princip „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“, viz čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Zákon o ochraně oznamovatelů vymezuje tzv. povinné subjekty, kterými jsou všichni zaměstnavatelé zaměstnávající více než 50 zaměstnanců a všichni veřejní zadavatelé podle zákona o zadávání veřejných zakázek, s výjimkou příspěvkové organizace územního samosprávného celku a obcí do 10 000 obyvatel. V neposlední řadě se bude jednat o zaměstnavatele vykonávající činnost v oblastech civilního letectví, námořní dopravy, ropy a zemního plynu, poskytování spotřebitelských úvěrů, podnikání na kapitálovém trhu, činnosti investičních společností nebo investičních fondů a pojištění nebo zajištění.

Vymezené povinné subjekty budou povinni zavést vnitřní oznamovací systém, který má sloužit k umožnění podávání oznámení všem oznamovatelům, kteří se v souvislosti se svojí prací nebo jinou obdobnou činností dozvědí o pochybeních. Povinnému subjektu je zakázáno bránit v podávání oznámení a postihovat oznamovatele a další osoby. Sankce za taková protiprávní jednání lze uložit pouze na základě zákona. Návrh zákona vychází především z čl. 17 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech, jež zaručují svobodu projevu a právo na informace, a rovněž čl. 11 Listiny základních práv Evropské unie, který též svobodu projevu zakotvuje. Ochrana whistleblowerů lze totiž považovat za jeden z dílčích aspektů svobody projevu, jak judikuje i Evropský soud pro lidská práva¹. Návrh zákona rovněž sleduje zajištění uspokojivých pracovních podmínek pro zaměstnance, které garantuje čl. 28 Listiny základních práv a svobod.

Návrh nekoliduje s čl. 36 Listiny základních práv a svobod („každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“), ale naopak přímo vychází z možností primárně soudní ochrany, kterou má oznamovatel v případě postihu k dispozici podobně jako v případech diskriminace.

Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Přijetí návrhu změnového zákona je spolu s návrhem zákona o ochraně oznamovatelů klíčovým nástrojem k implementaci Směrnice a naplnění jejích cílů. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie je důkladně provedeno v důvodové zprávě k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů.

Návrh je jedním z transpozičních předpisů Směrnice a je plně slučitelný s právem Evropské unie.

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Zavedení ochrany oznamovatelů je v souladu s mezinárodními závazky, kterými je Česká republika vázána. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, je blíže provedeno v důvodové zprávě k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet a ostatní rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

¹ Srov. Rozsudek ESLP ze dne 26. února 2009 ve věci Kudeshkina proti Rusku, stížnost č. 29492/05.

A) Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Dopady na státní rozpočet či na rozpočty územních samosprávných celků (resp. na ostatní veřejné rozpočty) budou představovat vytvoření vnitřního oznamovacího systému podle zákona o ochraně oznamovatelů u každého povinného subjektu, a to zejména u subjektů ze sféry soukromoprávní, protože orgány z veřejnoprávní sféry již obdobné oznamovací kanály zavedené převážně mají. Neplnění povinností stanovených zákonem o ochraně oznamovatelů bude postiženo na základě nových skutkových podstat upravených v zákoně o ochraně oznamovatelů. V případě podání vědomě nepravdivého oznámení bude osoba podrobena odpovědnosti za přešůpek podle zákona o ochraně oznamovatelů. Pokuty jsou příjmem státního rozpočtu.

V případě, že by se na základě přijetí tohoto právního předpisu významně zvýšil celkový počet oznámení protiprávních jednání, lze očekávat vyšší náklady na zajištění činnosti soudů a správních orgánů. Tyto náklady jsou však ryze administrativního charakteru.

V minimální míře bude v případě soudních řízení na povinné subjekty dopadat povinnost nést důkazní břemeno. Může rovněž nastat situace, kdy povinný subjekt bude vydaným předběžným opatřením např. povinen oznamovatele nadále zaměstnávat, čímž mu vzniknou náklady (zejména v podobě mzdy nebo platu). Takový stav nicméně není možné s ohledem na zákonem chráněný zájem (ochranu oznamovatele před odvetnými opatřeními) považovat za nevyvážený.

Další dopad budou představovat případy, kdy na základě pravomocného rozsudku nezávislého soudu bude oznamovateli přiznána náhrada škody, zrušení pracovněprávního nebo služebního vztahu bude neplatné apod., což však bude znamenat, že zaměstnavatel postupoval v rozporu se zákonem a jinými právními předpisy, a je tedy spravedlivé, aby byly tyto náklady po něm vymáhány, byť by se jednalo o subjekt hospodařící se státním majetkem či majetkem územních samosprávných celků. Výše uvedené náklady budou hrazeny z příslušných kapitol státního rozpočtu.

Případné administrativní náklady budou v případě hospodářských trestných činů nebo korupčních trestných činů převýšeny úsporou financí. Jedná se tedy o finance, o něž by dotčené veřejnoprávní nebo soukromé subjekty – v případě, že by páchaná protiprávní činnost nebyla odhalena – přišly. Administrativní a další náklady spojené s průběhem řízení jsou kompenzovány snížením výnosů pocházejících z korupce a jiného protiprávního jednání, která může být na základě oznámení odhalena.

Rozsáhlejší analýza předpokládaného hospodářského a finančního dopadu navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty je součástí obecné části důvodové zprávy k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů.

B) Dopad na podnikatelské prostředí

Náklady, které byly výše uvedeny u dopadů na povinné subjekty z veřejné sféry, platí přiměřeně i pro povinné subjekty z podnikatelské sféry.

Zajištěním ochrany oznamovatelů se předpokládá vyšší míra objasňenosti (nejen) korupčních případů, případně snížení míry korupce, a zlepšení vnitřní i vnější kontroly zejména velkých zaměstnavatelů – korporací. Tím by mělo potenciálně dojít i ke zvýšení důvěryhodnosti České republiky na mezinárodním poli, což by se mělo odrazit ve větším zájmu zahraničních investorů o Českou republiku.

C) Sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Návrh zákona má pozitivní sociální dopady na oznamovatele, v případě větší míry ochrany jsou úměrně chráněny i potřeby a zázemí jeho rodiny, která dosud často vedle samotného oznamovatele nejvíce pociťuje důsledky (zejména ekonomické či reputační) negativního zacházení s oznamovatelem. Návrh zákona o ochraně oznamovatelů před odvetnými opatřeními chrání rovněž oznamovatelovy osoby blízké a další osoby. Návrh nemá dopady na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

D) Dopady na životní prostředí

Zákon může mít příznivý dopad na životní prostředí. Kvalitní interní a externí (prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti) oznamovací mechanismy potenciálně umožní vyšší procento odhalených protiprávních jednání proti životnímu prostředí.

E) Dopady na spotřebitele

Snížením výskytu protiprávní činnosti na základě oznámení o protiprávním jednání uvnitř výrobního řetězce spotřebitelského zboží může docházet k nižšímu výskytu protiprávního jednání s dopadem na cenu výrobků, služeb a jejich kvalitu. Odhalení nekvalitních výrobků může mít i přímý pozitivní dopad na život a zdraví spotřebitelů.

8. Zhodnocení dopadu navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona vyvolává minimální dopady na ochranu soukromí a osobních údajů. Nakládání s osobními údaji bude probíhat v souladu se zásadami ochrany soukromí jak podle zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, tak podle přímo účinného nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

Pokud bude oznamovatel v postavení svědka dle trestního řádu, může mu být poskytnuta speciální ochrana, tj. institut utajeného svědka (což je nutné zhodnotit podle individuálního případu). Trestní řád i sám o sobě řeší poskytování informací, což je upraveno v § 8 až 8d.

Z hlediska fyzické ochrany je možné odkázat na již současnou platnou právní úpravu. Ochrana může být oznamovateli poskytnuta na základě zákona o Policii ČR, jenž stanoví taxativním výčtem opatření poskytovaná dle tohoto zákona za účelem poskytnutí krátkodobé ochrany.

Ochranu subjektu, vůči němuž oznámení směřuje, poskytuje trestní zákoník, který již dnes definuje trestný čin pomluvy (§ 184) a trestný čin křivého obvinění (§ 345). V případě, že by byla nepravdivým oznámením způsobena vážná újma na právech toho, proti němuž oznámení směřuje, lze uvažovat i o skutkové podstatě trestného činu poškození cizích práv dle § 181 trestního zákoníku. Méně závažná újma způsobená nepravdivým oznámením pak může naplňovat skutkovou podstatu některého z přestupků, např. ublížení na cti dle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)

Cílem předkládaného Zhodnocení korupčních rizik je identifikovat možná korupční rizika v navrhované právní úpravě, posoudit jejich významnost a možnost jejich eliminace či alespoň minimalizace.

S navrhovanou právní úpravou nejsou spojena žádná přímá korupční rizika. Naopak, jejím smyslem je možnost výskytu protiprávního jednání, včetně korupce, co nejvíce snížit. Oznamování slouží jako vhodný nástroj při odhalování korupčních trestných činů, neboť tato oznámení jsou často nejen prvotním, ale mnohdy i jediným zdrojem informací o spáchání trestného činu. Změny se pozitivně dotknou primárně všech zaměstnanců, státních zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, jakož i veřejnoprávních a soukromých subjektů, které by mohly být ekonomicky a v některých případech i existenčně ohroženy jednáním představujícím obsah předmětu oznámení.

Právní ochrana oznamovatelů protiprávního jednání (včetně korupce) je důležitou součástí protikorupční legislativy. Navrhovaná právní úprava má tudíž potenciál přispět k odhalování korupce v České republice a tím i celkově přispět ke snížení korupčního prostředí v zemi.

A) Povaha právní úpravy

Přiměřenost

Návrhem zákona nedochází k excesivnímu rozšíření kompetencí orgánu veřejné správy. Nejvýznamnějšími státními orgány ochrany oznamovatelů jsou nadále nezávislé soudy. Do jejich pravomocí navrhovaná úprava zasahuje tím, že stanovením vyvratitelné domněnky posiluje postavení oznamovatele-žalobce při rozhodování o návrhu na vydání předběžného opatření, kterým bude v souladu se zákonem upraveno žalobcovo postavení vůči povinnému subjektu, dokud soud nerozhodne ve věci samé. Dále změna procesní právní úpravy posiluje postavení takového žalobce obrácením důkazního břemene, což je přiměřené opatření vyrovnávající postavení stran soudního sporu.

Jednoznačnost

Navrhovaná právní úprava obsahuje dostatečně přesné vymezení práv a povinností všech dotčených orgánů a osob. Stanoví jasný postup soudu pro rozhodnutí o předběžném opatření na návrh toho, kdo je oznamovatelem podle zákona upravujícího ochranu oznamovatelů. V případě změn zákonů upravujících služební poměry jednoznačně upravuje možnost přiznání odkladného účinku ve vymezených případech.

Standardnost

Úprava předběžného opatření ve věci oznamovatelů je ve věci odpuštění složení jistoty obdobná jako např. v pracovněprávních věcech.

Rozdíl oproti obecné úpravě nastává v případě oznamovatele-navrhovatele ve věci předběžného opatření proti odvetnému opatření. V takovém případě nastupuje vyvratitelná domněnka existence potřeby zatímní úpravy poměrů účastníků ve prospěch oznamovatele. Tento postup při vydávání předběžného opatření však nikterak nepředznamenává, jak soud rozhodne věci samé.

Obrácené důkazního břemeno v dosud taxativně stanovených případech diskriminace je standardně využívaným institutem.

Motivace ke korupci v regulované oblasti

Regulovanými oblastmi jsou soudnictví v pracovněprávní oblasti, vedení řízení ve věcech státní služby, služby vojáků z povolání a služby příslušníků ozbrojených sil. Na osoby, které v nich vykonávají činnosti, jsou kladeny zvýšené nároky týkající se kázně a etiky.

B) Rozhodování

Rozhodování o právech a povinnostech jiných osob, resp. s jakýmkoli dopady výlučně na jiné osoby, vykazuje značný korupční potenciál již z podstaty věci. Přijetím návrhu zákona se nicméně toto riziko oproti ostatním řízením významným způsobem nezvyšuje.

Rozhodovací pravomoc

Zákon nemění současný právní stav, který stanovuje, které osoby jsou příslušné k rozhodování v daných věcech. Soudce je odpovědný za rozhodnutí ve věci, jež mu je přidělena na základě rozvrhu práce. Všechny postupy v rámci řízení vyplývají z občanského soudního řádu a příslušných právních předpisů. V případě, že oznamovatel podléhá režimu zákona o vojácích z povolání, zákona o příslušnících nebo zákona o státní službě, jsou postupy služebních orgánů s kázeňskou a personální pravomocí směřující k vydání rozhodnutí upraveny těmito právními předpisy.

Kontrolovatelnost rozhodování

Z hlediska kontrolovatelnosti rozhodování návrh zákona využívá existující instituty a nové nezavádí.

Odpovědnost

Z návrhu zákona je zřejmé, který orgán je kompetentní v dané věci rozhodnout, neboť jsou návrhem tohoto zákona novelizovány konkrétní právní předpisy a ochrana oznamovatelů je zařazena do konkrétních procesně-právních ustanovení, tzn. do občanského soudního řádu, do příslušných procesně-právních částí zákona o vojácích z povolání, zákona o příslušnících bezpečnostních sborů a zákona o státní službě. Návrh zákona nemá vliv na odpovědnost za rozhodování konkrétních osob.

Opravné prostředky

Předmětný návrh zákona neupravuje žádné zvláštní postupy orgánů veřejné správy, neboť využívá stávajících procesních předpisů upravujících disciplinární a soudní řízení, které opravné prostředky proti nesprávným rozhodnutím již obsahují. Návrh zákona má vliv na opravné prostředky jen tím způsobem, že u procesních postupů podle zákona o státní službě, zákona o vojácích z povolání a zákona o příslušnících ozbrojených složek umožňuje příznání odkladného účinku odvolání v případech, kdy je účastníkem oznamovatel.

C) Transparentnost

Návrh zákona nijak neomezuje transparentnost a nemá vliv na svobodný přístup k informacím.

D) Významnost a eliminace korupčních rizik

Při přípravě návrhu zákona bylo postupováno tak, aby korupční rizika byla eliminována či alespoň minimalizována. Obecně sice nelze rizika zneužití nastavených mechanismů ze strany oznamovatelů v rozporu se smyslem zákona zcela vyloučit, nicméně již platná právní úprava skýtá povinným subjektům a dalším osobám možnosti, jak se bránit. Jediné identifikované riziko v samotném návrhu zákona lze spatřovat v rozšíření pravomoci Státního úřadu inspekce práce o vynucování některých povinností stanovených zákonem o ochraně oznamovatelů.

10. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná úprava nemá dopady na bezpečnost nebo obranu státu. Jedná se o dílčí rozšíření práv osob, které naplní definici oznamovatele nebo jiné chráněné osoby podle zákona o ochraně oznamovatelů. Návrh svým zaměřením cílí na zlepšení pracovních a služebních podmínek jednotlivců a zjednodušení oznamování protiprávních jednání pomocí vnitřních a vnějšího (prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti) oznamovacích systémů. Složky zajišťující bezpečnost a obranu státu budou pouze povinny zavést interní oznamovací mechanismy, jiným způsobem nebude do jejich činnosti zasaženo.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K části první (změna občanského soudního řádu)

Obecně:

V souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů dojde k nezbytným změnám v občanském soudním řádu. Účelem právní úpravy obsažené v občanském soudním řádu je, aby se oznamovatelé podle zákona o ochraně oznamovatelů mohli účinně a efektivně dovolat ochrany před odvetnými opatřeními. Poskytnutím efektivní ochrany proti odvetným opatřením směřovaným ze strany osoby uvedené v oznámení vůči oznamovatelům a případně dalším osobám by mělo dojít ke snížení rizika negativních dopadů do jejich sféry. Zákon o ochraně oznamovatelů využívá možnosti stanovené v článku 6 odst. 2 Směrnice stanovit, že v rámci vnitřního oznamovacího systému a Ministerstva spravedlnosti není dána povinnost přijímat anonymní oznámení a anonymní oznamovatelé proto obecně nespádají do režimu zákona o ochraně oznamovatelů. Dle článku 6 odst. 3 Směrnice je nicméně nezbytné zajistit ochranu anonymního oznamovatele v případě, že jeho totožnost vyjde najevo. Za tímto účelem se níže uvedená procesní opatření na ochranu oznamovatelů vztáhnou i na anonymní oznamovatele, jejichž totožnost vyšla najevo. Podmínkou aplikovatelnosti ochrany na anonymního oznamovatele je nicméně stejně jako v případě „neanonymního“ oznamovatele naplnění dalších požadavků zákona o ochraně oznamovatelů, zejména požadavek dobré víry, oznámení protiprávního jednání v pracovním kontextu a naplnění požadavku věcné působnosti (oznámení se musí týkat trestného činu nebo protiprávního jednání spadajícího do jedné z oblastí upravených v § 2 odst. 2 zákona o ochraně oznamovatelů).

Jedním z nástrojů ochrany oznamovatelů je institut předběžného opatření. V souvislosti s přijetím nového zákona nedojde k vytvoření nového zvláštního typu předběžného opatření, nýbrž ochrana bude poskytována na základě obecné právní úpravy předběžných opatření. Soud tak může předběžným opatřením zejména nařídit, aby se osoba dotčená oznámením vůči oznamovateli zdržela jakýchkoli odvetných opatření nebo aby byla oznamovateli poskytnuta alespoň část pracovní odměny. Účelem předběžného opatření je dočasně zajistit poměry účastníků do doby rozhodnutí v meritu věci. Pro podání návrhu na zahájení řízení ve věci samé určí soud oznamovateli při nařízení předběžného opatření lhůtu (§ 76 odst. 3). V případě odvetného opatření spočívajícího v neoprávněném ukončení pracovního poměru tento pracovní poměr se zaměstnancem dále trvá, oznámí-li podle § 69 odst. 1 zákoníku práce zaměstnanec zaměstnavateli, že trvá na tom, aby ho dál zaměstnával. V takovém případě, nemožní-li zaměstnavatel zaměstnanci vykonávat práci, přísluší zaměstnanci náhrada mzdy či platu². Určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru se lze domáhat u soudu (ve dvouměsíční prekluzivní lhůtě od data skončení pracovního poměru). Úprava vzájemných vztahů zaměstnance a zaměstnavatele na dobu do konečného rozhodnutí soudu ohledně neplatnosti rozvázání pracovního poměru může být řešena nařízením předběžného opatření, např. může být zaměstnavateli nařízeno vyplatit zaměstnanci alespoň výše uvedenou část pracovní odměny.

Aby byla zajištěna komplexní právní ochrana oznamovatelů, budou pro potřeby ochrany oznamovatelů zákonem stanoveny odchylky od obecné právní úpravy. Odchylky nalezneme

² „Z citovaného ustanovení vyplývá, že zaměstnavatel je povinen zaměstnanci, který mu oznámil, že trvá na tom, aby ho dále zaměstnával, umožnit pokračovat v práci nebo, jestliže tak neučiní, mu poskytnout náhradu mzdy nebo platu, a to ode dne, který následuje po dni, kterým uplynula výpovědní doba, popřípadě ode dne, kdy zaměstnanec oznámil zaměstnavateli, že trvá na dalším zaměstnávání, učinil-li zaměstnanec takové oznámení zaměstnavateli až po uplynutí výpovědní doby.“ (Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 21 Cdo 862/2018, ze dne 16. 1. 2019).

v ustanovení § 75b odst. 3 písm. b), § 75c odst. 5 a § 133a odst. 2. Jejich popis je předmětem výkladu u jednotlivých bodů návrhu novelizace občanského soudního řádu.

K čl. I

K bodu 1 [§ 75b odst. 3 písm. b) občanského soudního řádu]

Obecnou podmínkou pro vydání předběžného opatření je mimo jiné složení peněžité jistoty. Současné znění § 75b ve svém odst. 3 uvádí výjimky z této povinnosti pro specifické typy návrhů či navrhovatelů. Navrhované ustanovení rozšiřuje tyto výjimky o případy, kdy je navrhovatelem předběžného opatření oznamovatel podle zákona o ochraně oznamovatelů. Stanovením této výjimky je oznamovateli poskytnuta možnost domáhat se předběžným opatřením obrany proti probíhajícímu odvetnému opatření (vedle uložení výše uvedené povinnosti vyplatit oznamovateli alespoň část pracovní odměny se tak oznamovatel může návrhem na vydání předběžného opatření domáhat např., aby se zaměstnavatel zdržel odvetného opatření v podobě ukládání šikanózních pracovních úkolů) bez nutnosti skládat jistotu nebo doplatek jistoty. Možnost domáhat se ochrany prostřednictvím předběžného opatření je tak poskytnuta všem oznamovatelům bez ohledu na jejich finanční možnosti či právní vztah k osobě uvedené v oznámení. Požadavek přístupu k předběžnému opatření výslovně stanoví Směrnice ve svém článku 21 odstavci 6.³ Současná úprava již dnes poskytuje výjimku z povinnosti složit jistotu u předběžných opatření ve věcech pracovních, nicméně v souladu se zákonem o ochraně oznamovatelů představují zaměstnanci jen jednu z řady kategorií oznamovatelů.

K bodu 2 [§ 75c odst. 5 občanského soudního řádu]

Oznamovateli podle zákona o ochraně oznamovatelů je poskytnuta možnost domáhat se předběžným opatřením obrany proti probíhajícímu odvetnému opatření. Návrh na vydání předběžného opatření musí mít obecné náležitosti podle § 75 odst. 2 občanského soudního řádu včetně vyličení skutečností o tom, že je třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo že je tu obava, že by výkon soudního rozhodnutí byl ohrožen, a dále vyličení skutečností, které odůvodňují předběžné opatření, a vymezení toho, jakého předběžného opatření se navrhovatel (oznamovatel) domáhá. Ve věcech oznamovatelů je navrhovaným ustanovením založena vyvratitelná domněnka, že je třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků. Pro takový postup musí nicméně oznamovatel v návrhu na vydání předběžného opatření uvést skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ten, komu má být předběžným opatřením uložena povinnost, mu způsobil nebo může způsobil újmu jako odvetné opatření podle zákona o ochraně oznamovatelů. Smyslem navrhovaného ustanovení je faktické zvýšení ochrany oznamovatelů a zjednodušení procesního postupu při poskytnutí ochrany oznamovateli do doby rozhodnutí soudu. Úprava vyvratitelné domněnky nicméně umožňuje důkaz opaku pro případy, kdy není třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků. Stát se tak může například v případě, kdy odvetné opatření proti oznamovateli nedosáhne takové intenzity (např. odebrání nenárokových odměn zaměstnanci), aby bylo potřebné prozatímně upravit poměry účastníků, kteří by jinak byli např. existenčně ohroženi. V takovém případě bude nárok oznamovatele až předmětem nalézacího řízení mezi účastníky.

³ Osoby uvedené v článku 4 mají podle potřeby přístup k nápravným opatřením proti odvetným opatřením, včetně předběžných opatření do ukončení soudního řízení, a to v souladu s vnitrostátním právem.

K bodu 3 [§ 133a odst. 2 občanského soudního řádu]

Přenesené důkazní břemeno, dosud využitelné pouze u sporů týkajících se přímé či nepřímé diskriminace, se nově použije i na spory, které vzniknou v souvislosti s odvetným opatřením vůči oznamovateli. Oznamovatel se v případě postihu ze strany zaměstnavatele či jiného subjektu, který se měl dopustit odvetného opatření, bude moci obrátit na soud. U soudu bude oznamovatel povinen prokázat pouze skutečnost, že byl vystaven odvetnému opatření např. ve formě podané výpovědi, a tvrdit, že se tak stalo z důvodu podání oznámení. Je poté na osobě uvedené v oznámení (žalovaném), aby prokázala, že přijetí tvrzeného opatření bylo objektivně odůvodněno jiným – legitimním, tj. věcně relevantním – cílem a představovalo k tomuto legitimnímu cíli přiměřený a nezbytný prostředek. Vedle osob, které byly vystaveny přímé či nepřímé diskriminaci, tak budou lepšího procesního postavení požívat i osoby, jež v souvislosti se svou pozicí oznamovatele byly vystaveny odvetnému opatření. Tím se podle zákona o ochraně oznamovatelů rozumí jednání v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno oznámením a které oznamovateli nebo osobě podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně oznamovatelů může způsobit újmu. Odvetnému opatření nesmí být vystaveny ani osoby uvedené v § 4 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů (např. osoba oznamovateli blízká). Zákon o ochraně oznamovatelů obsahuje demonstrativní výčet odvetných opatření, ta mohou mít podobu zejména skončení služebního poměru, odvolání ze služebního místa představeného nebo zproštění výkonu služby, změny pracovní nebo služební doby, změny pracoviště, snížení mzdy, služební platy nebo odměny z dohody, předčasného ukončení smlouvy, odebrání povolení k výkonu činnosti, nerovného zacházení, diskriminace, ostrakizace nebo jiného znevýhodnění, popř. hrozby takového nebo jiného postihu. V případě uchazečů o práci, dobrovolníků a stážistů budou mít odvetná opatření podobu zejména negativních referencí.

Přenesené důkazní břemeno představuje výjimku z obecných zásad civilního procesu, kdy každý účastník nese důkazní břemeno ve vztahu ke skutečnostem, které tvrdí. V případě výjimky ve vztahu k oznamovatelům upravené v navrhovaném ustanovení je jejím důvodem (obdobně jako v řízeních o přímé či nepřímé diskriminaci) to, že je to zpravidla právě žalovaný, který ve sporech tohoto typu disponuje potřebnými informacemi. Žalovaný totiž lépe než oznamovatel může doložit okolnosti jeho jednání vůči oznamovateli, z kterých soud získá poznatky o tom, zda takové jednání představovalo odvetné opatření, či zda sledovalo jiný (legitimní) cíl. Přenesené důkazní břemeno zakotvené do občanského soudního řádu se uplatní i v některých řízeních podle soudního řádu správního. Podle ustanovení § 64 soudního řádu správního se na řízení ve správním soudnictví přiměřeně použijí ustanovení části první a třetí občanského soudního řádu. S ohledem na požadavek článku 21 odst. 5 Směrnice⁴ je přenesené důkazní břemeno ve věcech odvetných opatření uplatnit u všech oznamovatelů, bez ohledu na to, zda pracují v soukromém nebo veřejném sektoru. Přiměřenost aplikace § 133a odst. 2 občanského soudního řádu na řízení podle soudního řádu správního tak bude vyplývat mimo jiné z eurokonformního výkladu soudního řádu správního. Nadto již v současné době se ustanovení § 133a občanského soudního řádu uplatní na řízení podle soudního řádu správního.⁵ Z povahy věci se bude jednat zejména o řízení proti rozhodnutí správního orgánu (zejména rozhodnutí ve věcech služby oznamovatele).

⁴ V řízeních před soudem nebo jiným orgánem týkajících se újmy utrpěné oznamující osobou a za předpokladu, že tato osoba prokáže, že učinila oznámení či zveřejnění a utrpěla újmu, se má za to, že tato újma byla způsobena jako odvetné opatření za oznámení či zveřejnění. V takových případech je na osobě, která přijala opatření vedoucí k újmě, aby prokázala, že toto opatření se zakládalo na řádně odůvodněných důvodech.

⁵ Viz Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer. Praha. 2019 – komentář k § 52.

K čl. II [přechodné ustanovení]

Přechodné ustanovení upravuje dokončení soudních řízení, která byla zahájena před nabytím účinnosti zákona tak, aby byl zachován princip právní jistoty.

K části druhé (změna kompetenčního zákona)

K čl. III

[§ 11 odst. 6 kompetenčního zákona]

Jelikož zákon o ochraně oznamovatelů nově zakotvuje působnost Ministerstva spravedlnosti na úseku ochrany oznamovatelů, je ji třeba promítnout i do kompetenčního zákona jako novou oblast působnosti svěřenou Ministerstvu spravedlnosti, které má s ohledem na svou dosavadní působnost, k oblasti ochrany oznamovatelů věcně nejbližší ze všech správních úřadů. Stanovení působnosti Ministerstva spravedlnosti je vhodné s ohledem na efektivní přenos poznatků z aplikační praxe do legislativní činnosti. Spolupráce mezi útvarem majícím v gesci ochranu oznamovatelů a legislativním odborem Ministerstva spravedlnosti se rovněž pozitivně promítne v poskytování údajů a statistik o problematice whistleblowingu, které budou další útvary Ministerstva spravedlnosti následně reflektovat při legislativní činnosti a tvorbě koncepčních materiálů.

Svěření pravomocí na úseku ochrany oznamovatelů Ministerstvu spravedlnosti tak umožňuje využít mnohých synergických efektů v rámci spolupráce s dalšími relevantními útvary (např. zkušenosti s vedením informačních systémů veřejné správy (viz např. obchodní rejstřík, insolvenční rejstřík) nebo s vedením Centrálního registru evidenčních orgánů či Centrálního elektronického registru oznámení).

K části třetí (změna zákona o vojácích z povolání)

K čl. IV

K bodu 1 [§ 55 zákona o vojácích z povolání]

Upravuje se stavení lhůty pro kázeňský postih v případě kolize (souběhu) s trestním nebo přestupkovým řízením. Ustanovení má za cíl omezit případy, kdy orgán činný v trestním řízení rozhodne, že jednání uvedené v obžalobě není trestným činem, avšak není vyloučena odpovědnost za spáchání jiného méně závažného protiprávního jednání, postížitelného podle jiných právních předpisů; jde-li o vojáka, postoupí nebo předá věc k vyřízení veliteli, přičemž však v mezidobí zpravidla došlo k marnému uplynutí objektivní prekluzivní lhůty pro uložení kázeňského trestu (1 rok). Jde tedy o protiprávní jednání vojáka, které již nelze nijak postihnout, a s ohledem na základní zásady trestního řízení (presumpce neviny) ani v tomto případě nelze skutek, který se prokazatelně stal a spáchal jej voják (často je k dispozici doznání), zahrnout do služebního hodnocení pachatele.

Voják může být pachatelem některých přestupků podle zákona o ochraně oznamovatelů. S ohledem na povahu věci je dobře možné, že o skutku nebo některé jeho části se bude vést (jiným orgánem) trestní nebo přestupkové řízení, ač by současně přicházelo v úvahu uložení kázeňského trestu. Proto se úprava zákona o vojácích z povolání v této souvislosti jeví jako vhodná a žádoucí. Předložená změna současně zvýší právní jistotu na straně oznamovatele a zabrání se obstrukčnímu jednání osob, které jsou podezřelé ze spáchání protiprávních jednání. Navrhovaná změna směřuje k modernizaci právní úpravy, která z výše uvedených důvodů nevyhovuje současným potřebám ozbrojených sil.

K bodu 2 [§ 150 zákona o vojácích z povolání]

Navrhované ustanovení zavádí možnost přiznání odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí, které má znaky odvetného opatření, podanému osobou, která je oznamovatelem podle zákona o ochraně oznamovatelů. Obdobně jako v případě občanského soudního řádu se toto ustanovení uplatní i v případě anonymního oznamovatele, vyjde-li jeho totožnost najevo dodatečně. Podmínkou přiznání odkladného účinku je návrh oznamovatele na přiznání odkladného účinku a podání návrhu ve lhůtě pro podání odvolání. Za splnění těchto podmínek rozhodne odvolací orgán bez zbytečného odkladu o tom, zda odvolání přizná odkladný účinek. Navrhované ustanovení tak umožňuje efektivně chránit oznamovatele proti odvetnému opatření až do pravomocného rozhodnutí ve věci. Důsledkem odkladného (suspenzivního) účinku odvolání je dle § 85 správního řádu nenastoupení právní moci, vykonatelnosti ani jiných právních účinků rozhodnutí.

Navrhované ustanovení představuje výjimku proti obecné úpravě a je odůvodněno specifickým postavením oznamovatele. Smyslem navrhovaného ustanovení je posílit ochranu oznamovatele, který je vojákem z povolání. V odůvodněných případech (posouzení důvodnosti je na odvolacím orgánu) se tak rozhodnutí, ve kterém oznamovatel spatřuje odvetné opatření, do rozhodnutí odvolacího orgánu nestane vykonatelným. Ochrana oznamovatele, který je vojákem z povolání, nemá význam pouze pro daného jednotlivce, ale je velice významná i pro zvýšení motivace potencionálních oznamovatelů k podávání oznámení. Na přiznání odkladného účinku nemá oznamovatel nárok a jeho přiznání je tak v rozhodovací pravomoci odvolacího orgánu, který má prostor posoudit jeho vhodnost.

K čl. V [přechodné ustanovení]

Přechodné ustanovení upravuje dokončení řízení, která byla zahájena před nabytím účinnosti zákona tak, aby byl zachován principy právní jistoty.

K části čtvrté (změna zákona o služebním poměru příslušníků)**K čl. VI****[§ 190 odst. 4 zákona o služebním poměru příslušníků]**

Přiznání odkladného účinku podle tohoto ustanovení se může domáhat pouze oznamovatel podle zákona o ochraně oznamovatelů, a to vůči rozhodnutí, které má znaky odvetného opatření. Obdobně jako v případě občanského soudního řádu se toto ustanovení uplatní i v případě anonymního oznamovatele, vyjde-li jeho totožnost najevo dodatečně. Navrhované ustanovení představuje výjimku proti obecné úpravě a je odůvodněno specifickým postavením oznamovatele. Smyslem navrhovaného ustanovení je posílit ochranu oznamovatele, který je příslušníkem bezpečnostního sboru. V odůvodněných případech (posouzení důvodnosti je na odvolacím orgánu) se tak rozhodnutí, ve kterém oznamovatel spatřuje odvetné opatření, do rozhodnutí odvolacího orgánu nestane vykonatelným, tj. důsledkem odkladného (suspenzivního) účinku odvolání je dle § 85 správního řádu nenastoupení právní moci, vykonatelnosti ani jiných právních účinků rozhodnutí. Ochrana oznamovatele, který je příslušníkem bezpečnostního sboru, nemá význam pouze pro daného jednotlivce, ale je velice významná i pro zvýšení motivace potencionálních oznamovatelů k podávání oznámení. Na přiznání odkladného účinku nemá oznamovatel nárok a jeho přiznání je tak v rozhodovací pravomoci odvolacího orgánu, který má prostor posoudit jeho vhodnost.

V rámci zákona o služebním poměru příslušníků je nutné rozlišovat dva typy rozhodnutí; formalizovaná ve smyslu § 181 zákona o služebním poměru příslušníků, a jiná rozhodnutí ve smyslu § 46 zákona o služebním poměru příslušníků, mezi která patří například nařízení služby přesčas nebo nařízení pohotovosti. Tato jiná rozhodnutí jsou však na základě § 171 zákona o služebním poměru příslušníků explicitně vyloučena z řízení ve věcech služebního poměru. Z toho důvodu se bude možnost fakultativního přiznání odkladného účinku aplikovat pouze na formalizovaná rozhodnutí ve smyslu § 181 zákona o služebním poměru příslušníků.

K čl. VII [přechodné ustanovení]

Přechodné ustanovení upravuje dokončení řízení, která byla zahájena před nabytím účinnosti zákona tak, aby byl zachován princip právní jistoty.

K části páté (změna AML zákona)

K čl. VIII

K bodu 1 [§ 21 odst. 6 písm. b) AML zákona]

AML zákon již v současné době zakotvuje povinnost povinných osob zřídit vnitřní oznamovací systém jako součást systému vnitřních zásad. Nově tuto problematiku bude komplexně upravovat zákon o ochraně oznamovatelů, jako obecný právní předpis, s tím, že AML zákon bude vůči němu zákonem speciálním.

Vnitřní oznamovací systém Finančního analytického úřadu je upraven v novém § 31d, který představuje speciální úpravu k vnitřnímu oznamovacímu systému, přičemž obecná úprava zákona o ochraně oznamovatelů se použije subsidiárně. Finanční analytický úřad je tedy povinným subjektem podle zákona o ochraně oznamovatelů se specifiky upravenými v AML zákoně.

Pokud jde o povinné osoby (ve smyslu AML zákona), použije se zákon o ochraně oznamovatelů subsidiárně s tím, že nad jeho rámec se musí vnitřní oznamovací systém explicitně vztahovat i na fyzické osoby, které jsou pro povinnou osobu činné jinak než v základním pracovněprávním vztahu tak, jak novelizované ustanovení stanovilo doposud. Pro srozumitelnost této právní normy jsou zaměstnanci povinné osoby také uvedeny. Nad rámec zákona o ochraně oznamovatelů vnitřní oznamovací systém dle AML zákona musí zahrnovat i anonymní oznámení. Pro účely AML zákona se proto oznámením rozumí i anonymní oznámení.

S ohledem na čl. 61 AMLD a s ohledem na povinnost mlčenlivosti se výslovně zakazuje sdílení vnitřního oznamovacího systému a vedení tohoto systému třetí osobou. Tato ustanovení Směrnice jsou k čl. 61 AMLD ve vztahu speciality.

K bodu 2 [§ 31d) AML zákona]

S ohledem na charakter činnosti Finančního analytického úřadu, která spočívá v ochraně bezpečnostních zájmů České republiky a která je pod kontrolou Poslanecké sněmovny České republiky, není vhodné, aby v rámci tohoto úřadu byla určena příslušná osoba podle zákona o ochraně oznamovatelů a aby bylo možné provádět externí oznámení prostřednictvím ministerstva spravedlnosti nebo uveřejněním.

Z uvedených důvodů se navrhuje v rámci Finančního analytického úřadu zavést vnitřní oznamovací systém, který umožní provádět anonymní oznámení o porušení tohoto zákona,

příčemž tento systém bude organizačně a personálně zabezpečen tak, aby nedošlo k ohrožení plnění úkolů Finančního analytického úřadu.

Externí oznamování porušení povinností podle AML zákona se pro zaměstnance Finančního analytického úřadu a pro jiné fyzické osoby pro úřad činné z důvodu ochrany bezpečnosti České republiky vylučuje. Zároveň je takovéto vyloučení plně v souladu s článkem 32 odst. 3 AMLD, podle kterého Finanční analytický úřad má mít „*schopnosti samostatně rozhodovat o tom, zda konkrétní informace analyzovat, žádat o ně a šířit je*“, což by v případě přípuštění oznamování informací Ministerstvu spravedlnosti popřelo tuto schopnost Finančního analytického úřadu, protože by nemohl rozhodnout o šíření této informace.

[nadpis § 34 a) AML zákona]

Nadpis § 34a AML zákona se upravuje tak, aby odpovídal obsahu ustanovení v novelizované podobě.

[§ 34a odst. 5) AML zákona]

S ohledem na skutečnost, že čl. 61 AMLD komplexně upravuje kanály pro externí oznamování, a s ohledem na to, že lze očekávat, že oznámení budou obsahovat zejména údaje podléhající povinnosti mlčenlivosti podle AML zákona, navrhuje se vyloučit přijímání oznámení o porušení AML zákona prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti s tím, že tato oznámení bude přijímat výlučně Finanční analytický úřad a jednotlivé profesní komory, tak jako doposud. Výjimku tvoří oznámení podané zaměstnancem Finančního analytického úřadu, které může být činěno i prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti. V tomto oznámení však z důvodu ochrany bezpečnosti České republiky nesmí být údaje, které podléhají povinnosti mlčenlivosti podle AML zákona.

S ohledem na skutečnost, že povinnost mlčenlivosti podle AMLD není ve vztahu k uveřejnění údajů v oznámení prolomena, navrhuje se ve vztahu k takto chráněným informacím vyloučit možnost, podat oznámení prostřednictvím uveřejnění podle zákona o ochraně oznamovatelů. V případě informací, na které se povinnost mlčenlivosti nevztahuje, je možné využít i tohoto komunikačního kanálu.

[§ 49a AML zákona]

S ohledem na skutečnost, že k projednání přestupků souvisejících s ochranou oznamovatelů je třeba se seznamovat s obsahem oznámení, které je z důvodů uvedených k bodu 4, možné oznámit pouze Finančnímu analytickému úřadu nebo příslušné profesní komoře, není vhodné, aby tyto přestupky projednávalo Ministerstvo spravedlnosti.

Současně platí, že v případě advokátů, notářů, auditorů a daňových poradců přestupky podle AML zákona projednávají přímo příslušné profesní komory s tím, že jednotlivé komorové zákony v sobě (ve znění zákona č. 527/2020 Sb.) mají zahrnuty procesní pravidla pro vedení přestupkového řízení. Základním atributem těchto pravidel je, že dané přestupky stanoví přímo AML zákon. Pokud tak nemá dojít k novelizaci komorových zákonů, nepostačí v AML zákoně upravit příslušnost k projednání těchto přestupků, ale je nutné přímo upravit skutkovou podstatu daného přestupku.

Použitá legislativní technika vede k tomu, že se přestupky podle zákona o ochraně oznamovatelů v daném případě nepoužijí, protože je k nim § 49a ve vztahu speciality.

K části šesté (změna zákona o státní službě)

K čl. IX

K bodu 1 [§ 168 odst. 2 zákona o státní službě]

Nově může odvolací orgán přiznat na návrh odvolatele, který je oznamovatelem podle zákona upravujícího ochranu oznamovatelů, odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí, které má znaky odvetného opatření. Obdobně jako v případě občanského soudního řádu se toto ustanovení uplatní i v případě anonymního oznamovatele, vyjde-li jeho totožnost najevo dodatečně. Účelem ustanovení je zajištění výkonu služby oznamovatele do doby, než bude o odvolání rozhodnuto. Navrhované ustanovení představuje výjimku proti obecné úpravě a je odůvodněno specifickým postavením oznamovatele. V odůvodněných případech (posouzení důvodnosti je na odvolacím orgánu) se tak rozhodnutí, ve kterém oznamovatel spatřuje odvetné opatření, do rozhodnutí odvolacího orgánu nestane vykonatelným, tj. důsledkem odkladného (suspenzivního) účinku odvolání je dle § 85 správního řádu nenastoupení právní moci, vykonatelnosti ani jiných právních účinků rozhodnutí. Ochrana oznamovatele, který je státním zaměstnancem, nemá význam pouze pro daného jednotlivce, ale je velice významná i pro zvýšení motivace potencionálních oznamovatelů k podávání oznámení.

Oznamovatel nemá na přiznání odkladného účinku právní nárok. Odvolacímu orgánu je tak ponechán prostor pro uvážení, zda je v daném případě přiznání odkladného účinku na místě.

K bodu 2 [§ 205 písm. d) zákona o státní službě]

Ruší se zmocňovací ustanovení vlády k vydání nařízení upravujícího pravidla pro vnitřní oznamovací systém ve služebním úřadu. Navrhovaná úprava reaguje na zrušení nařízení vlády č. 145/2015 Sb. (viz článek XII). S nabytím účinnosti příslušných ustanovení zákona o ochraně oznamovatelů budou služební úřady povinny zavést vnitřní oznamovací systém, který stávající systém nahradí. Výkon činnosti příslušných osob v prostředí ústředních správních úřadů by měl být do budoucna harmonizován pouze služebním předpisem náměstka ministra pro státní službu, a nikoliv nařízením vlády. Smyslem navrhovaného postupu je zamezit vzniku dvou paralelních interních oznamovacích systémů za současného maximálního možného využití stávajících oznamovacích systémů služebních úřadů a jejich úpravu pouze tam, kde je nezbytná pro naplnění požadavků zákona o ochraně oznamovatelů.

K čl. X (přechodné ustanovení)

Přechodné ustanovení upravuje dokončení řízení a prošetření oznámení, která byla zahájena před nabytím účinnosti zákona tak, aby byl zachován princip právní jistoty.

K části sedmé (zrušovací ustanovení)

K čl. XI

Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., se zrušuje za účelem zamezení vzniku dvou paralelních vnitřních oznamovacích systémů k oznamování protiprávního jednání. Stávající mechanismy budou nahrazeny vnitřními oznamovacími systémy, které budou v souladu se zákonem o ochraně oznamovatelů. Očekává se nicméně minimální potřeba úprav stávajících procesů, což bude mít za následek jen minimální zásah do veřejných financí.

K části osmé (účinnost)

K čl. XII

Navrhuje se nabytí účinnosti změn zákonů ve stejný den, ve kterém nabyde účinnosti zákon o ochraně oznamovatelů s ohledem na úzkou provázanost navrhovaných zákonů.