26. 10. 2021

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Nová úprava whistleblowingu

Vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk č. 1150) již byl mnohokrát hodnocen a popisován. A to jak co do otázek původu, obsahu i samozřejmě potenciálního dopadu na českou společnost. V tomto trendu autor nechce pokračovat. Proto se v následujících řádcích bude věnovat myšlence přehlížené, zda je vládní návrh zákona nadbytečný.

Úvod

Prof. Šámal v rozhovoru z října roku 2018 uvedl: *„Oddělení analýz státu Ústavu státu a práva Akademie věd ČR v roce 2010 odhadlo počet aktuálně platných norem v České republice na 1 600 000. Přitom v roce 1990 to bylo „jen" 500 000, přičemž jejich počet rovnoměrně rok od roku stoupal. Na základě tohoto trendu se nyní odhaduje, že aktuálně, máme už přes dva milióny platných zákonů, norem, vyhlášek, předpisů a nařízení."*[1]

Potvrdil tím všeobecně přijímanou myšlenku, že český právní řád je zaplevelen. A to předpisy obsolentními z důvodu plynutí času a změny společenského i územního uspořádání České republiky. Ale i předpisy novými, které dublují již právní úpravu platnou a účinnou.

Mezi posledně zmíněnou kategorii by se mohl řadit i vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů. Tedy přinejmenším jeho některé části. A to přes skutečnost (nebo právě kvůli ní?), že tento návrh byl vypracován z vnějšího popudu, na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. 10. 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

Autor bude svou myšlenku o nadbytečnosti nové právní úpravy o whistleblowingu demonstrovat ve dvou oblastech – na zákazu odvetných opatřeních a na povinnosti vytvořit vnější oznamovací systém.

Zákaz odvetných opatření

Významný § 2 odst. 5 návrhu zákona obsahuje demonstrativní výčet odvetných opatření, kterým nesmí být whistleblower za svou oznamovací činnost vystaven. Tyto opatření se převážně dotýkají pracovních a služebních vztahů a ochrany osobnosti.

Je sice chvályhodné, že zákonodárce chce chránit whistleblowery, avšak činí tak výčtem zakázaného chování, které již plyne z jiných právních předpisů. Tak např. za oznámení o možném protiprávním jednání nesmí být podle návrhu s whistleblowerem rozvázán pracovní poměr. Dále nesmí být oznamovatel odvolán z místa vedoucího, nesmí mu být snížena mzda, nesmí být přeložen nebo převeden na jinou práci apod. Přitom již dlouhou dobu existuje právní předpis – zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce – ve kterém jsou příkazy a zákazy související s uvedenými nežádoucími následky činnosti whistleblowerů zakotveny. Navíc jsou precizovány letitou judikaturou.

Obdobná situace nastává v případě služebního poměru, jehož skončení vč. změn a dalších detailů samostatně upravuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. A výslovně ve vztahu k whistleblowingu i nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

Za zapovězené odvetné opatření je dále považován zásah do práva na ochranu osobnosti (§ 2 odst. 5 písm. o)). Zasahovat do ochrany osobnosti je však zapovězeno již po mnoho let, aktuálně na základě §

81 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Flagrantní „porušení“ určité střídmosti při tvoření právních předpisů pak představuje § 2 odst. 5 písm. g) návrhu vládního zákona. Ten totiž určuje, že odvetným opatřením je i *diskriminace,* přičemž v poznámce pod čarou přímo odkazuje na zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

Zmíněné právní předpisy neobsahují jen ochranu oznamovatelů, ale také zakotvují účinné prostředky, kterými se whistlebloweři mohou domoci svých práv, bude-li někdy oznámení zneužito k jejich tíži. Přitom návrh vládního zákona toto pole vůbec neřeší. Pouze v rámci navrhovaných novelizací právních předpisů v souvislosti s návrhem (sněmovní tisk č. 1151) můžeme dohledat některé změny, které oznamovatelům mohou reálně pomoci. Za zmínku však stojí jen navrhovaná novelizace zákona č. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, spočívající v obrácení důkazního břemene na žalovaného (osobu odlišnou od oznamovatele) v případě realizace odvetného opatření.

Vnější oznamovací systém

Vládní návrh stanovuje povinnost Ministerstvu spravedlnosti vytvořit vnější oznamovací systém, viz hlavu III díl 2. Ministerstvo tedy bude povinno přijímat oznámení whistleblowerů o možném protiprávním jednání. Kromě zvýšení nákladů nová povinnost ústředního správního úřadu nic převratného nepřináší.

Již nyní má totiž Ministerstvo spravedlnosti povinnost posuzovat podněty, které od fyzických či právnických osob obdrží. Viz § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: *„Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.*“

Podobně je ministerstvo povinno podle § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád, dále jen *„trestní řád”*), neprodleně oznamovat policejnímu orgánu nebo státnímu zástupci skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin. Tyto orgány činné v trestním řízení pak v souladu s § 158 odst. 2 trestního řádu mají povinnost podněty přijímat a policejní orgán navíc podle odst. 1 zmíněného paragrafu *„… učinit všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřující ke zjištění jeho pachatele; …”*

Whistlebloweři mají tedy aktuálně zajištěn právní rámec k tomu, aby jejich oznámení byla řádně posouzena a vyřízena. A to jak v rámci správního, tak trestního řízení. A to i s ochranou jejich identity, viz např. § 55 odst. 2 trestního řádu či zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením (zkráceně), a osobních údajů na základě GDPR.

V rámci rozebírané kapitoly je navíc třeba vnímat i určitá negativa, který návrh zákona může přinést. Mezi ně jistě patří mnohdy nežádoucí prodloužení celkové doby posuzování, zda byl spáchán trestný čin nebo přestupek. Ministerstvo, nově vstupující do procesu posuzování podnětů a trestních oznámení, totiž bude potřebovat jistě čas k vyhodnocení oznámení whistleblowera. Tento čas však může orgánu činnému v trestním řízení nebo správnímu orgánu chybět. Stejně tak lze očekávat, že činnost ministerstva i zmíněných orgánů bude do určité míry totožná, a tedy ze strany ministerstva opět nadbytečná.

Nově zaváděný systém může navíc přinést určité problémy v rámci posuzování naplnění znaků skutkové podstaty neoznámení trestného činu podle § 368 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní

zákoník. Toto ustanovení totiž vyžaduje, aby bylo oznámení podáno policejnímu orgánu nebo státnímu zástupci, nikoli ministerstvu. Jistě, komentářová literatura připouští extenzivnější výklad, kdy postačuje provést oznámení jinému orgánu, pokud tento *„… má prostředky k účinnému zásahu nebo může o podaném oznámení bezprostředně informovat státního zástupce nebo Policii České republik*y."[2] Takovým orgánem bude ovšem těžko Ministerstvo spravedlnosti. A to nejen z důvodu rozsáhlého úřednického aparátu, který nemusí být schopen promptně na podané oznámení reagovat, ale i pro častou absenci oprávnění jakkoli ve věci zasáhnout.

Závěr

Vyjádřené názory autora podpírá částečně i důvodová zpráva k vládnímu návrhu. Ta hned v úvodu obecné části provádí výčet nejen výše zmíněných zákonů, kdy úpravu v nich obsaženou však považuje za nedostatečnou. To s vcelku lakonickým odůvodněním: *„Osoby, které pracují či vykonávají službu pro určitého zaměstnavatele nebo vykonávají obdobnou činnost, jsou často prvními osobami, které se dozví o protiprávním jednání nebo poškození veřejného zájmu uvnitř subjektu, který je zaměstnává nebo s nímž jsou v kontaktu v pracovním kontextu. Jejich aktivita a oznámení jsou tak klíčové při odhalování protiprávních jednání a jejich předcházení. Ze strachu z vyzrazení oznámení, odvetných opatření či nedostatku informací o vhodném postupu však potenciální oznamovatelé raději oznámení mnohdy neučiní."*

Citace dává stručnou odpověď na otázku, proč je whistleblowing natolik neoblíbený. Nedozvíme se z ní ovšem, proč je nová právní úprava potřeba a z jakého důvodu jsou stávající právní předpisy nevyhovující.

Bylo by mylné se domnívat, že autor považuje vhodnou úpravu whistleblowingu, resp. celý návrh za nadbytečný. Některé části, např. o vnitřním oznamovacím systému podle hlavy II, jsou jistě užitečné a celkový koncept whistleblowingu obohatí. Nelze však zavírat oči nad praxí, kdy jsou zbytečně vytvářeny a následně přijímány texty zákonů, které dublují již existující úpravu.

JUDr. Jakub Šefrna,
advokát

založeno 1990
TOMAN & PARTNEŘI
ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ
www.iustitia.cz
PARTNER PRO VÁŠ PRACOVNÍ I OSOBNÍ ŽIVOT

TOMAN & PARTNEŘI advokátní kancelář, s.r.o.

Trojanova 12
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 918 490
Fax: +420 224 920 468
e-mail: ak@iustitia.cz

[1] K dispozici >>> zde.

[2] Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, s. 3363.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Lze sjednat kupní smlouvu s „utajenou“ kupní cenou?
- Novela stavebního zákona: přehled změn a dopadů do praxe po dokončení legislativního procesu
- Energetická náročnost budovy jako cenotvorný faktor
- Přechodná ustanovení novely stavebního zákona – co s vydaným závazným stanoviskem a JES?
- Koncentrace řízení v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu
- Aktuální závěry ÚS a ESLP k právům biologického otce (První část – judikatura Ústavního soudu ČR)
- Podílové spoluvlastnictví manželů po rozsudku SDEU ve věci C-300/25 Duftošek
- Předkupní právo jako možná past
- Sleva z kupní ceny vadné nemovitosti podle aktuální judikatury Nejvyššího soudu
- Povinnosti transparentnosti podle AI Actu
- Když rodič nepředá dítě - náhradní péče a úhrada nákladů podle novely rodinného práva