

Legislativní rada vlády

Č. j.: 480/13

V Praze dne 27. června 2013

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

**Legislativní rady vlády k návrhu, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb.,
o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací
a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona
č. 89/2012 Sb., a další související zákony**

I.

K celkovému zaměření návrhu

Obsahem předkládaného návrhu zákona je právní úprava oznamování skutečností nasvědčujících tomu, že se zaměstnavatel, zaměstnanec, příslušník bezpečnostního sboru, voják z povolání nebo člen orgánu, který má vztah k tomuto zaměstnavateli, dopustil jednání, které by mohlo naplnit skutkovou podstatu trestného činu.

V právním řádu České republiky totiž dosud není definován pojem „oznamování trestněprávního jednání“ a též zcela chybí právní úprava týkající se „oznamovatelů“ z hlediska zákazu jejich diskriminace v souvislosti s učiněnými oznámením. Tento jev, v zahraničí označovaný jako „whistleblowing“, však výrazným způsobem napomáhá odhalování trestných činů páchaných jak ve veřejné správě, tak i v oblasti soukromého sektoru.

Podle předkladatele je zaměření nové právní úpravy pouze na trestněprávní jednání významné zejména s ohledem na charakter takovýchto jednání, neboť na jejich postihování má společnost největší zájem.

Jako nejvhodnější řešení úpravy ochrany oznamovatelů byla vyhodnocena změna zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb. (dále jen „antidiskriminační zákon“), přičemž začlenění této právní úpravy do antidiskriminačního zákona bylo požadováno Ministerstvem spravedlnosti.

V návrhu zákona obsažené instituty mají sloužit nejen k ochraně potenciálních oznamovatelů trestných činů, ale hlavně k prevenci takto páchané trestné činnosti obecně. Zavedením ochrany oznamovatelů do právního řádu České republiky tak má být poskytnuta zaměstnanci, příslušníkovi bezpečnostního sboru nebo vojákově z povolání možnost lépe se domáhat svých práv, pokud jsou v souvislosti s jeho oznámením trestné činnosti porušována ze strany jeho zaměstnavatele.

II.

Vztah k právu EU

Návrhem zákona nejsou do právního řádu České republiky implementovány předpisy EU a návrh není s právem EU v rozporu.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části VI. předloženého materiálu. Podle předkladatele se návrh zákona vládě předkládá se dvěma rozpory, a to s Veřejným ochráncem práv a s Českomoravskou konfederací odborových svazů. Podrobnější informace vztahující se k zásadním připomínkám, které se staly předmětem rozporů, jsou obsaženy v předkládací zprávě a v tabulce vyhodnocení mezirezortního připomínkového řízení.

Návrh zákona byl projednán pracovní komisí Legislativní rady vlády pro správní právo, pracovní právo a sociální věci a pro soukromé právo. Návrh zákona byl rovněž projednán pracovní komisí Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a její stanovisko je uvedeno v příloze k tomuto stanovisku Legislativní rady vlády. Legislativní rada vlády původní návrh zákona projednala na svém zasedání dne 13. června 2013 a doporučila předkladateli, aby zapracoval připomínky členů Legislativní rady vlády a připomínky uvedené v návrhu stanoviska Legislativní rady vlády k předloženému návrhu zákona a aby následně předložil upravený návrh zákona Legislativní radě vlády k opětovnému projednání. Toto upravené znění návrhu zákona projednala Legislativní rada vlády dne 27. června 2013.

Toto stanovisko Legislativní rady vlády je vypracováno již k tomuto upravenému znění návrhu zákona.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., a další související zákony, tuto připomínku:

Obecné sdělení pro vládu

Legislativní rada vlády nepovažuje za vhodné začlenění předmětné právní úpravy do antidiskriminačního zákona, který je svojí povahou mnohem obecnější a upravuje ochranu osob nejen v rámci pracovněprávních vztahů, ale i řady dalších právních vztahů. Pokud mají být jako oznamovatelé trestných činů chráněni před diskriminací zaměstnanci v souvislosti se svým pracovněprávním vztahem, je Legislativní rada vlády tohoto názoru, že mnohem vhodnější by byla novelizace zákoníku práce, do kterého by nově navrhovaný institut, s ohledem na okruh adresátů této normy, spíše patřil.

K jednotlivým ustanovením návrhu zákona nemá Legislativní rada vlády žádné připomínky.

K důvodové zprávě

Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

V.

Závěr

Nepřihlédne-li vláda k obecné připomínce uvedené v části IV. tohoto stanoviska, doporučuje Legislativní rada vlády vládě **s c h v á l i t** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., a další související zákony, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. **s c h v a l u j e** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., a další související zákony, s úpravami podle závěrů vlády;

II. **u k l á d á** místopředsedkyni vlády a předsedkyni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. **p o v ě ř u j e**

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodů I a II tohoto usnesení předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,

2. místopředsedkyni vlády a předsedkyni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí, aby odůvodnila vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky.“.

JUDr. PhDr. Petr Mlsná, Ph.D.

ministr

a předseda Legislativní rady vlády

Příloha

V Praze dne 5. června 2013

Č.j.: 480/13/REV1

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k návrhu
zákona, kterým se mění antidiskriminační zákon, občanský soudní řád, zákon
o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákon o vojácích
z povolání

I. Úvod:

Návrh legislativního řešení tzv. whistleblowingu, tedy zvláštní ochrany oznamovatelů protiprávního jednání navazuje na Analýzu whistleblowingu a ochrany oznamovatelů (dále jen "analýza"), na jejímž základě vláda dne 13. června 2012 rozhodla o způsobu řešení ochrany oznamovatelů, tj. o věcném řešení. Současně navazuje na vládou projednaný věcný záměr právní úpravy schválený usnesením vlády č. 851 z 21. listopadu 2012.

Předmětem materiálu je návrh doplnění antidiskriminačního zákona¹ a souvisejících předpisů o ustanovení, která by poskytovala osobám, které oznámí trestní činnost páchanou u jejich zaměstnavatele, resp. nadřízeného služebního funkcionáře, ochranu před odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatele (dále jen "viktimizace"). Tato ochrana by zahrnovala právo domáhat se u soudu, aby bylo od viktimizace upuštěno, a též obrácení důkazního břemene v případném soudním sporu nebo řízení ve věcech služebního poměru.

¹ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

Návrh je doprovázen Závěrečnou zprávou z hodnocení dopadů regulace (dále jen "zpráva RIA"). Jako důvod pro nutnost regulace je zmíněn nedostatek ochrany zaměstnanců a příslušníků ozbrojených bezpečnostních sborů a vojáků z povolání – tedy potencionálních oznamovatelů (whistleblowerů) stávající právní úpravou. Zpráva RIA předkládá k návrhu řešení již pouze jednu variantu řešení, přičemž původní návrh věcného záměru projednaného na podzim 2012 v komisi RIA obsahoval tři varianty věcného řešení, a to (I) právní ochranu kohokoliv, kdo oznámí protiprávní jednání, (II) právní ochranu kohokoliv, kdo oznámí trestně-právní jednání a (III) právní ochranu zaměstnance, který oznámí trestně-právní jednání u zaměstnavatele. Tyto varianty byly rovněž rozebrány ve výše uvedené analýze. Z těchto variant byla v rámci věcného záměru vybrána ta nejužší, tedy třetí, kdy je poskytována ochrana whistleblowerovi v případě trestněprávního jednání jeho pracovně-právních nebo služebních nadřízených v případě zaměstnanců nebo příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání.

Z pohledu intenzity regulatorního zásahu a jeho očekávaných dopadů se tudíž toto opatření jeví jako výrazně minoritní. Předkladatel sám v odůvodnění uvádí, že smyslem zavedení této omezené varianty je postih nejzávažnější trestněprávní formy protiprávního jednání u příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů a armády. Současně by předložená úprava měla sloužit k otestování tohoto institutu v českém právním řádu, který je vzhledem k nedávné totalitní minulosti české společnosti nadále veřejnosti vnímán s určitým negativním podtextem.

II. Připomínky a návrhy změn:

Obecně lze konstatovat, že zpráva RIA oproti verzi předložené v rámci věcného záměru poměrně detailněji zabývá náklady a přínosy zvolené varianty řešení. Předkladateli lze na jednu stranu vytknout, že u paragrafového návrhu právní úpravy nepracoval nadále se třemi variantami RIA, jak tomu bylo u věcného návrhu. Tuto skutečnost lze ale akceptovat vzhledem k již dvakrát proběhlé diskusi o způsobu řešení na úrovni vlády při projednání analýzy řešení whistleblowingu a následně i věcného záměru řešení, na což samotná zpráva RIA odkazuje. RIA obsahuje popis provedených konzultací a konzultovaných míst a rovněž vysvětlení principů zvolené

právní úpravy. Předkladatel se ve zprávě RIA neodvažuje odhadnout skutečný počet případů "whistleblowingu", který by tato právní úprava mohla iniciovat, vzhledem k neexistenci relevantních statistik. Mediálně jsou v této oblasti známy pouze jednotlivé případy veřejně odhalených korupčních jednání v rámci Armády ČR. Na základě střízlivých odhadů by se mohlo jednat o cca desítku případů ročně.

III. Závěr:

Zprávu RIA komise projednala na svém zasedání 24. května 2013 a konstatovala, že ji lze akceptovat i přes některé výše uvedené dílčí výhrady v části II. Předkladateli bylo doporučeno, aby před projednáním LRV a vládou do textu RIA doplnil popis dříve uvažovaných a vyhodnocovaných dvou variant rozsahu navržené právní úpravy, a současně aby byly lépe zdůrazněny důvody vedoucí k navrženému řešení.

Dne 5. června 2013 předkladatel zaslal zpravodaji komise revidovanou verzi RIA, ve které již byly doplněny variantní způsoby řešení problematiky a lépe popsány důvody vedoucí ke zvolenému řešení.

Na základě této skutečnosti doporučuje Komise RIA Závěrečnou zprávu RIA s ch v á l i t.

Vypracoval: JUDr. Petr Solský

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.

předseda komise