

Odůvodnění

A. OBECNÁ ČÁST

1. Název

Nařízení vlády o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

2. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy, odůvodnění jejích hlavních principů

Předkládaným nařízením vlády se navrhuje stanovit pravidla pro ochranu státních zaměstnanců, kteří učinili oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným, jiným státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu při výkonu služby, práce nebo veřejné funkce nebo v souvislosti s ním.

Navržená právní úprava vychází z ustanovení § 205 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“).

Nařízení vlády tedy upravuje problematiku tzv. „whistleblowingu“, tj. situace, kdy oznamovatel (tzv. whistleblower), v případě tohoto nařízení státní zaměstnanec, poskytne informaci o tom, že jeho představený, jiný státní zaměstnanec, jiný zaměstnanec nebo osoba ve služebním poměru podle jiného právního předpisu se dopustil, dopouští nebo pravděpodobně dopustí protiprávního jednání. Protiprávní jednání může zahrnovat například úplatkářství, nehospodárné nakládání s prostředky, jiné porušení právních či služebních, popřípadě jiných vnitřních předpisů. Tuto informaci pak oznamovatel oznámí osobě nebo orgánu, který je schopen přijmout či navrhnout nezbytná preventivní a nápravná opatření.

Problematika whistleblowingu není v České republice, potažmo v rámci státní správy, legislativně uspokojivě řešena (vizte blíže část „Zhodnocení platného právního stavu“). V důsledku toho dochází k situaci, kdy řada případů protiprávního jednání zůstává neodhalena, resp. nepotrestána, neboť za absence v právním řádu zakotvených základních legislativních ochranných nástrojů je státní zaměstnanec demotivován k podání oznámení o protiprávním jednání, jehož je svědkem, nebo o němž se z jiných zdrojů dozvěděl. Whistleblowing je přitom klíčovým nástrojem v boji proti korupci a dalším nekalým praktikám ve veřejném sektoru, neboť k informacím svědčícím o protiprávním jednání se ve správním úřadu, jakožto vůči okolnímu světu zpravidla uzavřeném prostoru, dostane pouze omezený okruh osob, přičemž část z nich má zpravidla zájem na tom, aby takové informace zůstaly utajeny. Zaměstnanec, mající přístup k interním informacím sdíleným v rámci správního úřadu, se tedy o nekalých praktikách dozví zpravidla nejdříve a včasné oznámení takových praktik může zabránit potenciálním škodám. Jeho motivaci oznámit takové zjištěné protiprávní jednání však snižuje řada faktorů.

Podle průzkumu, který v září roku 2009 provedla nezisková organizace Transparency International, vyplynulo, že dvě třetiny zaměstnanců, kteří se setkali se závažným pochybením na pracovišti, situaci neřešili, případněji pouze konzultovali s kolegy. Čtvrtina na situaci upozornila vedení nebo nadřízeného. Pouze 4 % respondentů se obrátila na policii nebo na jinou organizaci (např. inspektorát práce, úřad práce, odbory, právní služby)¹. Nejčastějšími důvody pasivity uváděnými respondenty byla obava potenciálního oznamovatele z následné perzekuce, již by mohl být vystaven, počínaje znemožněním či ztížením kariérního postupu, majetkovou újmu a konče ztrátou zaměstnání.

Pro účinnou podporu whistleblowingu je tedy nutné zajistit jednak pravidla pro proces oznamování, určit odpovědné osoby pro přijetí oznámení a zabezpečit mechanismy ochrany oznamovatelů před následnou diskriminací ze strany osoby, vůči níž oznámení směřuje.

2.1. Mezinárodní závazky České republiky v oblasti whistleblowingu

Česká republika je smluvní stranou Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC)², která v čl. 33 stanoví, že *každá smluvní strana zváží, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou.*

Dále je vhodné zmínit Občanskoprávní úmluvu o korupci³, v níž se Česká republika v čl. 9 zavázala zajistit ve svém vnitrostátním právu přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům.

Nelze též opomenout, že Česká republika je taktéž smluvní stranou Trestněprávní úmluvy o korupci⁴, jež v čl. 22 stanoví, že *každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, která budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 14⁵, nebo ty, kteří spolupracují s orgány činnými v trestním řízení, a dále svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů.*

Dále je nutné zmínit též Rezoluci Rady Evropy č. 1729 (2010) o ochraně oznamovatelů⁶, ve které Rada Evropy vyzvala členské státy, aby přezkoumaly své právní předpisy a přijaly taková opatření, která budou chránit každého, kdo v dobré víře učiní oznámení o protiprávním jednání od jakékoliv formy odvety (neoprávněného propuštění,

¹ Transparency International — Česká republika (2009): Průzkum mapující vnímání whistleblowingu zaměstnanci v České republice dostupný na www.transparency.cz; dále například Oživení o.s. *Ochrana oznamovatelů (Whistleblowing), Analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR*. Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/10-prioritnich-ukolu/Ochrana-oznamovatelu-whistleblowing---analiza-Oziveni.pdf>

² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 105/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy Organizace spojených národů o korupci.

³ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s., o Občanskoprávní úmluvě o korupci.

⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s., o Trestněprávní úmluvě o korupci.

⁵ Jedná se například o podplácení, nepřímé úplatkářství a podobně.

⁶ Resolution 1729 (2010) Protection of “whistle-blowers”.

obtěžování nebo jakéhokoliv jiného peněžního nebo diskriminačního zacházení). Konečně je vhodné odkázat též na Doporučení Výboru ministrů CM/Rec(2014)⁷ členským státům ve věci ochrany oznamovatelů⁷.

Na základě těchto mezinárodních instrumentů bylo České republice již v r. 2006 adresováno doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO), aby urychleně zavedla účinnou ochranu oznamovatelů. Stejně tak Pracovní skupina proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích OECD v roce 2013 doporučila na základě Doporučení Rady OECD z roku 2009⁸ bez odkladu přijmout vhodná opatření, která povedou k ochraně před diskriminujícím a kárným jednáním proti zaměstnancům veřejného a soukromého sektoru, kteří v dobré víře a na základě přiměřených důvodů oznámili podezření ze zahraničního podplácení odpovědným orgánům. Návrhem dojde k implementaci těchto doporučení alespoň v rámci státní správy.

2.2. Hlavní principy navrhované právní úpravy

Nařízení se vztahuje pouze na oznámení podaná státními zaměstnanci ve smyslu ustanovení § 6 zákona o státní službě. Pokud bude oznámení podáno jiným než státním zaměstnancem, bude takové oznámení vyřizováno v souladu s dosavadními pravidly.

Cílem nařízení je poskytnout oznamovateli možnost podat oznámení o důvodném podezření ze spáchání protiprávního jednání, aniž by se tím oznamovatel vystavoval riziku následných represí ze strany osoby, vůči níž oznámení směřuje.

Nařízení předpokládá, že oznámení budou přijímána státním zaměstnancem – prošetřovatelem, určeným na každém služebním úřadu. Prošetřovatel bude oprávněn tato oznámení přijímat a provádět jejich prošetření. Činnost prošetřovatele je koncipována jako výkon služby ve smyslu ustanovení § 5 zákona o státní službě, tedy prošetřovatel bude při své činnosti vázán povinnostmi vyplývajícími jednak z nařízení a samozřejmě i dalšími povinnostmi s výkonem služby souvisejícími. Oborem státní služby prošetřovatele bude podle přílohy k nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby, obor „Legislativa a právní činnost“. Pro celý proces šetření oznámení podle nařízení budou podpůrně použita ustanovení části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“), vyjmenovaná ustanovení správního řádu, na něž přímo odkazuje ustanovení § 154 správního řádu, s přiměřeným použitím dalších ustanovení správního řádu. Oznámení bude možné učinit způsoby uvedenými v ustanovení § 37 správního řádu, a dále bude umožněno podání oznámení anonymním způsobem, přičemž s anonymními oznámeními bude nakládáno rovnocenným způsobem jako s oznámeními splňujícími náležitosti podle ustanovení § 37 správního řádu.

V případě, pokud prošetřovateli bude učiněno oznámení, k jehož šetření tento nebude věcně či místně příslušný, bude postupováno podle ustanovení § 12 správního řádu,

⁷ Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers z 30. dubna 2014.

⁸ Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions z 26. listopadu 2009.

tj. oznámení bude postoupeno místně a věcně příslušnému oznamovateli či jinému příslušnému orgánu.

Učinění oznámení prošetřovateli nemá vliv na plnění jiné oznamovací povinnosti podle zvláštních předpisů. Jedná se zejména o oznamovací povinnost vyplývající z právních předpisů trestního práva. V případě trestných činů podle ustanovení § 368 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, (dále jen „trestní zákoník“) oznamovací povinnost dopadá na všechny fyzické osoby s výjimkou případů uvedených v ustanovení § 368 odst. 2 a 3 trestního zákoníku. Pokud tedy sám oznamovatel dojde k závěru, že došlo ke spáchání některého z trestných činů uvedených v ustanovení § 368 trestního zákoníku, je povinen oznámit tuto skutečnost orgánům činným v trestním řízení. Podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestní řízení soudním (trestní řád), jsou státní orgány povinny neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin. Tato obecná povinnost stanovená státním orgánům bezpochyby dopadá i na činnost prošetřovatele, jakožto oprávněné úřední osoby. Pokud tedy prošetřovatel dojde na základě učiněného oznámení k závěru, že v daném případě došlo k naplnění skutkové podstaty některého trestného činu, bezodkladně ukončí prošetřování a věc předá k dalšímu šetření orgánům činným v trestním řízení. Oznamovací povinnost státních orgánů v případě přestupků je upravena v ustanovení § 58 odst. 1 zákona o přestupcích, kdy státní orgány oznamují příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li samy příslušny k jejich projednávání. Pokud tedy prošetřovatel dojde k závěru, že došlo ke spáchání přestupku, k jehož řešení je příslušný jiný správní orgán, bezodkladně oznámení postoupí tomuto orgánu k dalšímu řízení. O všech výše uvedených skutečnostech je prošetřovatel povinen informovat oznamovatele.

V rámci šetření bude prošetřovatel vázán lhůtami pro jejich provedení. Maximální lhůta v případě složitých šetření je stanovena na 60 dnů. V případě nečinnosti prošetřovatele bude moci oznamovatel využít institutu ochrany před nečinností podle ustanovení § 80 správního řádu.

Prošetřovatel bude vystupovat v pozici oprávněné úřední osoby, avšak sám nebude moci přijímat konkrétní opatření k nápravě zjištěného závadného stavu, výsledky jeho šetření a návrhy na řešení zjištěných skutečností však budou sloužit jako základ pro další kroky ze strany příslušných představených, jimž budou prošetřovatelem předány. Příslušné služební orgány a v případě, že služební orgány současně nebudou stát v čele služebních úřadů, i ti, kteří budou stát v čele služebních úřadů, pak budou povinni informovat prošetřovatele o opatřeních, jež byla přijata. Oznamovatel bude prošetřovatelem informován nejen o výsledcích prošetření, ale též o navrhovaných opatřeních a následně taktéž o tom, jak byla jednotlivá opatření realizována.

Ochrana oznamovatele je zajištěna povinností mlčenlivosti podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. h) zákona o státní službě, zejména však povinností mlčenlivosti podle ustanovení § 15 odst. 3 správního řádu. Utajení identity bude oznamovateli poskytnuto na základě jeho žádosti uvedené v oznámení. K samotné realizaci utajení identity slouží několik nástrojů, a to zejména povinnost prošetřovatele postupovat tak, aby nedošlo

k prozrazení totožnosti oznamovatele a dále zvláštním způsobem manipulace s dokumenty obsahujícími údaje, jež umožňují zjistit totožnost oznamovatele. Nařízení rovněž počítá s možností podání anonymního oznámení, to je oznámení, v němž nebude uvedeno jméno a příjmení oznamovatele, případně jiné identifikační znaky, jež by mohly prozradit jeho totožnost. Zejména pro tyto účely bude na každém služebním úřadu zřízena schránka, která bude umožňovat podání takového oznámení, a to způsobem, který umožní takové podání bez rizika prozrazení totožnosti oznamovatele. Dále bude při každém služebním úřadu zřízena adresa elektronické pošty pro příjem oznámení v elektronické podobě.

Jako další nástroj sloužící k ochraně oznamovatele je stanoven zákaz použití represivních opatření nebo jakéhokoliv znevýhodnění či nátlaku na oznamovatele v přímé souvislosti s podáním oznámení. Pokud dojde k porušení zákazu uvedeného v ustanovení § 1 odst. 1 nařízení, osoba, jež tento zákaz překročila, poruší povinnost stanovenou právním předpisem a bude-li státním zaměstnancem, dojde ke spáchání kárného provinění, tedy zaviněného porušení služební kázně a k nástupu kárné odpovědnosti ve smyslu části čtvrté zákona o státní službě; v případě jiných zaměstnanců samozřejmě v těchto případech dojde k nástupu jiné pracovně právní odpovědnosti, u příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání pak ke vzniku odpovědnosti za kázeňský přestupek. Kárné řízení podle ustanovení § 94 odst. 1 zákona o státní službě pak provádí kárná komise, která je při své činnosti vázána zásadou materiální pravdy při aplikaci zásady vyšetřovací, to znamená, musí vždy zjistit skutečný stav věci a pro svoje rozhodnutí si opatřit důkazy, a to bez ohledu na aktivitu či pasivitu účastníka kárného řízení, případně i oznamovatele. S ohledem na riziko, že odvetné kroky osoby, vůči níž bylo oznámení učiněno, by mohly vést i vůči osobám oznamovateli blízkým ve smyslu ustanovení § 22 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „občanský zákoník“), jež jsou v pracovněprávním nebo služebním vztahu k těmto zaměstnavateli, tj. vůči České republice, vztahují se výše uvedená ochranná opatření i na tyto osoby.

Předpokladem poskytnutí ochrany podle nařízení je podání oznámení v dobré víře. Podáním oznámení v dobré víře se pro účely nařízení rozumí takové podání oznámení, při němž je oznamovatel vzhledem k okolnostem, které jsou mu v době podání známy, a znalostem, kterými v době podání oznámení disponuje, přesvědčen o pravdivosti v oznámení uváděných tvrzení. Z ochrany podle nařízení jsou tedy vyňati ti oznamovatelé, kteří učiní oznámení zjevně a záměrně nepravdivé, ale i oznamovatelé, kteří učiní zjevně nepravdivé oznámení, ačkoliv s ohledem na své vědomosti, zkušenosti a znalost situace mohli a měli o této nepravdivosti vědět. Naopak chráněn zůstává oznamovatel, jenž učinil oznámení, ve kterém sice byly uvedeny mylné skutečnosti, avšak lze s velkou mírou pravděpodobnosti soudit, že tento o nesprávnosti poskytnutých údajů nevěděl a ani při vynaložení rozumné míry úsilí o jejich ověření vědět nemohl.

Zpětná vazba, tedy i určitá míra kontroly nad činností prošetřovatelů bude zajištěna stanovením povinnosti prošetřovatelů podávat Ministerstvu vnitra každoročně zprávy o činnosti, obsahující základní údaje o činnosti prošetřovatelů v uplynulém roce.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se zákonem, k jehož provedení je navržena, včetně souladu se zákonným zmocněním k jejímu vydání

Návrh nařízení vlády je v souladu se zákonem o státní službě, jehož ustanovení provádí, a je v souladu se zákonným zmocněním k jeho vydání. Vláda je k vydání nařízení zmocněna v § 205 písm. d) zákona o státní službě.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie

4.1. Soulad s mezinárodními smlouvami

Zavedení ochrany oznamovatelů je plně v souladu s mezinárodními závazky, kterými je Česká republika vázána. Návrh nařízení naplňuje vybraná ustanovení několika mezinárodních dokumentů, a to:

Čl. 22 Trestněprávní úmluvy o korupci⁴, podle kterého každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, která budou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany pro ty, kteří oznamují trestné činy uvedené v člancích 2 až 14⁹, nebo ty, kteří spolupracují s orgány činnými v trestním řízení, a dále svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestních činů.

Čl. 9 Občanskoprávní úmluvy o korupci³, podle kterého každá smluvní strana zajistí ve svém vnitrostátním právu přiměřenou ochranu proti neoprávněným sankcím vůči zaměstnancům, kteří měli dostatečné důvody k podezření z korupce a oznámili své podezření v dobré víře odpovědným osobám nebo úřadům.

Čl. 32 a čl. 33 Úmluvy Organizace spojených národů o korupci², kdy podle čl. 32 každá smluvní strana přijme v souladu se svým vnitrostátním právním systémem a v rámci svých možností vhodná opatření k účinné ochraně svědků a znalců, kteří podají svědectví v souvislosti s trestnými činy stanovenými v souladu s touto Úmluvou, a popřípadě i jejich rodinných příslušníků nebo jiných osob jim blízkých, před možnou odvetou nebo zastrahováním, a podle čl. 33 každá smluvní strana zváží, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou.

Doporučení Rady OECD z roku 2009 pro další boj proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích⁸, které v článku IX bodu (iii) doporučuje přijmout vhodná opatření, která povedou k ochraně před diskriminujícím a kárným jednáním proti zaměstnancům veřejného a soukromého sektoru, kteří v dobré víře a na základě přiměřených důvodů oznámili podezření ze zahraničního podplácení odpovědným orgánům.

⁹ Jedná se například o podplácení, nepřímé úplatkářství a podobně.

4.2. Soulad s právem Evropské unie

Evropská unie svým členským státům neukládá povinnost zavést v národních právních rádech ochranu oznamovatelů. Právo Evropské unie se tedy na danou problematiku nevztahuje.

5. Zhodnocení platného právního stavu

V českém právním řádu v současnosti neexistuje právní úprava, jež by problematiku whistleblowingu a ochrany oznamovatelů explicitně a komplexním způsobem řešila. Ochrana oznamovatelů je realizována prostřednictvím obecných právních institutů, ať již z oblasti pracovního, trestního nebo správního práva. Taková ochrana není zcela dostatečná a z tohoto důvodu neslouží jako dostatečná motivace pro potenciální oznamovatele.

5.1. Zákoník práce

Zákoník práce obsahuje několik institutů, které je možno využít k ochraně oznamovatelů před diskriminací ze strany zaměstnavatele z důvodu podání oznámení. Především je vhodné zmínit ustanovení § 52 zákoníku práce, které stanoví taxativní výčet důvodů, pro něž zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď, dále § 106 odst. 2 zákoníku práce, upravující právo zaměstnance odmítnout výkon práce, o níž má důvodně za to, že bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje život nebo zdraví, popřípadě život nebo zdraví jiných fyzických osob, přičemž takové odmítnutí není možné posuzovat jako nesplnění povinností zaměstnance. Dalším instrumentem současné právní úpravy zákoníku práce, jež by mělo bránit diskriminaci oznamovatele, je ustanovení § 16 odst. 1 zákoníku práce, podle něhož zaměstnavatelé jsou povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání. Ustanovení § 17 zákoníku práce pak v této souvislosti odkazuje na použití zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). Zde je však namístě podotknout, že zmíněný antidiskriminační zákon nezařazuje mezi diskriminační důvody oznámení učiněné oznamovatelem. Z toho vyplývá, že případná ochrana oznamovatele je možná pouze skrze obecný zákaz nerovného zacházení a diskriminace v pracovněprávních vztazích. Nezajištění rovného zacházení se všemi zaměstnanci, stejně jako diskriminace zaměstnance ve smyslu výše zmíněného ustanovení § 16 zákoníku práce je podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, přestupkem či správním deliktem.

5.2. Trestní řád

Trestní řád obsahuje speciální ochranu svědků, přičemž této ochrany může za splnění stanovených podmínek požívat i oznamovatel. Je však nutné konstatovat, že ustanovení § 55 odst. 2 trestního řádu sice stanoví možnost utajení totožnosti a podoby svědka, a to i případně na jeho žádost, je však na úvaze orgánu činného v trestním řízení, zda posoudí

utajení svědka jako opodstatněné. Jedná se o institut, na nějž oznamovatel (svědek) nemá právní nárok. Navíc podmínky pro využití tohoto institutu jsou trestním řádem formulovány velmi striktně. Podle ustanovení § 55 odst. 2 trestního řádu má svědek právo na utajení totožnosti a podoby v případě, že zjištěné okolnosti nasvědčují tomu, že svědku nebo osobě jemu blízké v souvislosti s podáním svědeckví zřejmě hrozí újma na zdraví nebo jiné vážné nebezpečí porušení jejich základních práv, a nelze-li ochranu svědka spolehlivě zajistit jiným způsobem.

5.3. Trestní zákoník

Trestní zákoník též obsahuje některá ustanovení, jež se dotýkají oblasti whistleblowingu. Oznamovatel se v souvislosti podáním oznámení, u kterého není v dobré víře, vystavuje riziku trestního stíhání pro trestný čin pomluvy (§ 184 trestního zákoníku) nebo křivého obvinění (§ 345 trestního zákoníku).

5.4. Shrnutí

Jak z výše uvedeného rozboru právního řádu České republiky vyplývá, postavení oznamovatelů v procesu oznamování ani jejich ochrana není v současné době, až na nepatrné výjimky, v právním řádu České republiky uspokojivě řešena. Oznamovatelé se tak v současnosti v souvislosti s podáním oznámení vystavují nemalému riziku persekuce ze strany osob, vůči nimž oznámení směřuje. To pak vede k malé motivaci potenciálních oznamovatelů upozornit na protiprávní jednání, jehož jsou svědky.

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

6.1. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Z navrhovaného nařízení nevyplývají zvýšené nároky na státní rozpočet a na rozpočty územních samosprávných celků. Administrativní náklady spojené s prošetřováním jednotlivých oznámení mohou být kompenzovány snížením výnosů pocházejících z korupce a jiné trestné činnosti, která bude na základě oznámení odhalena. Určité náklady mohou vzniknout v případech soudních řízení, kdy na základě protiprávního jednání osoby, vůči níž bude oznámení podáno, dojde ke vzniku nároku na náhradu škody. V těchto případech je však spravedlivé, aby tyto náklady byly oznamovateli kompenzovány, byť případné kompenzace mohou přinést zatížení pro státní rozpočet či ostatní veřejné rozpočty.

6.2. Předpokládaný dosah na podnikatelské prostředí České republiky

Předpokládá se zvýšení míry odhalení protiprávního jednání v rámci státní správy, což nepochybně přispěje k celkové kultivaci tohoto prostředí, a tím i k posílení

důvěryhodnosti státní správy jako celku a zvýšení jejího kreditu v očích podnikatelské veřejnosti.

6.3. Sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádné sociální dopady, dopady na životní prostředí, ani dopady na specifické skupiny obyvatel.

7. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Navrhovaná právní úprava nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace.

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

Návrh nařízení počítá se zvýšenou ochranou soukromí oznamovatelů a jejich osobních údajů, a to z toho důvodu, aby bylo možno dosáhnout cíle návrhu nařízení, tedy poskytnout účinnou ochranu oznamovateli před možnými negativními následky ze strany osoby nebo osob, vůči nimž budou oznámení směřovat, a tím odstranění stávajících demotivačních faktorů pro podání oznámení.

Z hlediska řádného provedení šetření a zajištění ochrany oznamovatelů je nezbytné, aby prošetřovatel mohl shromažďovat osobní údaje oznamovatelů. Tyto údaje však musí být řádně zabezpečeny před neoprávněným přístupem, změnou, zničením, ztrátou anebo odcizením, zneužitím nebo jiným neoprávněným zpracováním. Dokumentace týkající se prošetřování oznámení pak musí být vedena odděleně od ostatní dokumentace služebního úřadu.

9. Zhodnocení korupčních rizik

S navrhovanou právní úpravou nejsou spojena žádná přímá korupční rizika. Návrh nařízení má naopak za cíl umožnit účinnější boj proti korupci tím, že oznamovateli poskytne ochranu v případě, že svým oznámením korupční jednání napomůže odhalit.

9.1. Přiměřenost

Návrh nařízení je svým rozsahem přiměřený množině vztahů, které má upravovat, a nerozšiřuje neúměrně kompetence státní správy.

9.2. Efektivita

V otázce efektivity je možné konstatovat, že příslušné kroky v rámci prošetřování oznámení budou prováděny kompetentními osobami určenými pro tuto funkci v rámci konkrétního služebního úřadu. Mělo by se tedy jednat o osoby „znalé terénu“ a předpokládá se, že jako prošetřovatelé budou ustanoveny osoby, jejichž osobnostní, profesní a morální úroveň bude zaručovat skutečně efektivní plnění povinností z této

funkce vyplývajících. Činnost je považována za výkon služby ve smyslu ustanovení § 5 zákona o státní službě, z čehož vyplývá, že prošetřovatelé budou povinni dodržovat veškeré povinnosti stanovené právními předpisy a služebními předpisy a ponесou odpovědnost za případné porušení těchto povinností.

Nářízením je rovněž stanovena povinnost zveřejnit informaci o tom, kdo je v daném služebním úřadu prošetřovatelem, a to způsobem, který umožní snadnou dostupnost této informace pro každého státního zaměstnance.

V návaznosti na toto nařízením je nutné též seznámit všechny státní zaměstnance s pravidly pro podání oznámení a s principy ochrany oznamovatele tak, aby státní zaměstnanci neměli obavu tohoto instrumentu v relevantních případech využívat. Na straně druhé je státní zaměstnance též nutné poučit o možných následcích zneužití tohoto institutu.

9.3. Odpovědnost

Z návrhu nařízením je zřejmé, že kompetentní osobou pro přijetí oznámení, provedení šetření a k navržení příslušných opatření je prošetřovatel. Vzhledem ke skutečnosti, že činnost prošetřovatele je výkonem služby ve smyslu ustanovení § 5 zákona o státní službě, podléhá prošetřovatel, v případě porušení právních povinností, kárné odpovědnosti ve smyslu zákona o státní službě.

Návrh nařízením je koncipován tak, že každý služební úřad si určí vlastního prošetřovatele. Tím je zajištěno, že šetření budou provádět osoby, které jsou znalé poměrů na služebním úřadu a jeho personálního obsazení, nebude docházet k nadměrné kumulaci prošetřovaných oznámení, a bude tak splněn požadavek pro skutečně rychlé a efektivní vyřizování jednotlivých případů.

9.4. Opravné prostředky

Oznamovatel, který nebude spokojen se způsobem vyřízení svého oznámení, může využít postupů, které jsou v takových případech již v současnosti užívány, ať již se jedná o standardní služební postup, a to zejména institutu stížnosti ve smyslu ustanovení § 157 zákona o státní službě, podání oznámení orgánům kompetentním k vedení řízení o přestupcích či orgánům činným v trestním řízení, soudní ochranu a podobně.

9.5. Kontrolní mechanismy

Návrh nařízením nestanoví žádné kontrolní mechanismy nad rámec zákona o státní službě, jenž provádí.

Prošetřovatel předkládá jednou ročně Ministerstvu vnitra zprávu o činnosti podle tohoto nařízením za uplynulý kalendářní rok. V této zprávě uvede zejména počet podaných oznámení, počet oznámení, která byla předána k prošetření jinému prošetřovateli nebo jinému kompetentnímu orgánu, počet probíhajících prošetřování, počet ukončených prošetřování, zjištěné nedostatky a opatření učiněná vedoucími služebními úřady, případně vládou na základě zpráv o prošetření.

9.6. Nabídková stránka a poptávková stránka

Nařízení je prováděcím předpisem k zákonu o státní službě. Postup prošetřovatelů je tedy upraven tímto nařízením a příslušnými ustanoveními zmíněného zákona. Návrh nařízení tedy nezpůsobí zvýšení případné „poptávky“ po úplatcích, ani jejich nabídky.

9.7. Transparency a otevřená data

Návrh nařízení nestanoví žádné povinnosti ke zveřejňování informací.

9.8. Shoda právní úpravy se známou dobrou praxí; přiměřenost procesů a sankcí ve srovnání se stávající právní úpravou

Vzhledem ke skutečnosti, že v současnosti neexistuje komplexní právní úprava, jež by se problematikou, jež je předmětem návrhu nařízení, zabývala, není možné požadované porovnání provést.

10. Hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad

V souladu s přílohou č. 1 usnesení vlády ze dne 14. prosince 2012 č. 922 o Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a o změně Legislativních pravidel vlády a Jednacího řádu vlády, ve znění usnesení vlády ze dne 8. ledna 2014 č. 26, předseda Legislativní rady vlády udělil výjimku z povinnosti provést hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad (čj. 16582/2014-OVL ze dne 7. listopadu 2014).

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

Oznamovatelem může být, s ohledem na rozsah zákonného zmocnění stanoveného zákonem o státní službě, pouze státní zaměstnanec ve smyslu ustanovení § 6 zákona o státní službě. Návrh nařízení tedy neupravuje oznámení jiného než státního zaměstnance, byť by obsahově odpovídalo vymezení pojmu oznámení ve smyslu návrhu nařízení. S takovým podáním bude naloženo způsobem odpovídajícím stávající právní úpravě, přičemž osoba, jež takové podání učinila, nebude podléhat ochranným opatřením dle návrhu nařízení.

Pojem protiprávního jednání je ve smyslu navrhované právní úpravy pojat široce s tím, že zahrnuje nejen porušení právních předpisů, ale též předpisů služebních, vnitřních či příkazů k výkonu služby. Jedná se však vždy o ta protiprávní jednání, jež byla spáchána při výkonu služby (státní zaměstnanec), práce (zaměstnanec v pracovním poměru) nebo veřejné funkce (člen vlády).

Hlavním cílem navrhované právní úpravy je nastavit takové standardy ochrany oznamovatelů, které zajistí, že tito nebudou demotivováni obavou z následných persekucí v důsledku podání oznámení. Navrhovanou právní úpravou je tedy stanoven zákaz způsobení újmy oznamovateli v souvislosti s podáním oznámení.

Předpokladem poskytnutí ochrany oznamovateli je podání oznámení v dobré víře, že tvrzení v něm obsažená odpovídají skutečnosti. Navrhovaná právní úprava nemá za úkol chránit oznamovatele, kteří učiní úmyslně nepravdivá oznámení. Na druhé straně by však ochrany měli požívat oznamovatelé, kteří učiní o určité skutečnosti oznámení v důvodném přesvědčení, že je pravdivé, ač se následně takové oznámení ukáže mylným. Ochrana se tedy nebude vztahovat ani na oznamovatele, u nichž bude prokázáno, že podali oznámení zjevně nepravdivé a museli nebo měli si být (s ohledem na své vědomosti a zkušenosti) této skutečnosti vědomi.

Stejně ochrany, jako požívá oznamovatel, jenž učiní oznámení, budou požívat i státní zaměstnanci, kteří učinili oznámení v souladu s jiným právním předpisem. Jedná se zejména o ty státní zaměstnance, kteří učiní oznámení, jež by za jiných okolností spadalo pod působnost tohoto nařízení, vůči orgánům činným v trestním řízení či jinému správnímu orgánu. Ochrana bude poskytnuta též oznamovatelům, kteří oznámení učiní anonymním způsobem.

Vzhledem ke skutečnosti, že může docházet k případům, kdy by byla namísto oznamovatele podrobena persekuci v souvislosti s podáním oznámení osoba jemu blízká ve smyslu ustanovení § 22 občanského zákoníku, vztahují se ustanovení o ochraně oznamovatele též na tyto osoby.

K § 2

Ustanovení § 2 stanoví povinnost služebnímu orgánu jednak určit prošetřovatele, a dále na každém služebním úřadu zřídit schránku pro příjem oznámení a adresu elektronické pošty pro příjem oznámení v elektronické podobě. Těmito instrumenty je zajištěno i splnění jednoho z cílů nařízení, a to umožnění podání anonymních oznámení.

Prošetřovatelem je chápán určený státní zaměstnanec, který bude zodpovědný za přijímání oznámení, jejich prošetřování, vedení jejich evidence a činění návrhů na přijetí následných opatření. Pro zajištění potřebné míry nezávislosti prošetřovatele je stanoveno, že prošetřovatel je zpravidla bezprostředně podřízen vedoucímu služebnímu úřadu nebo jinému služebnímu orgánu, je-li tento odlišný od toho, kdo stojí v čele služebnímu úřadu. Toto opatření by mělo zabránit situaci, kdy prošetřovatel by byl nucen prošetřovat protiprávní jednání svého představeného.

Pro zajištění informovanosti státních zaměstnanců o osobě prošetřovatele a možnosti podat oznámení prostřednictvím schránky pro jejich příjem či elektronickou formou prostřednictvím určené adresy elektronické pošty je služební orgán, jenž je oprávněn určit osobu prošetřovatele, povinen uveřejnit tyto informace tak, aby bylo všem státním zaměstnancům umožněno seznámení se s nimi jednoduchým a efektivním způsobem. Jako vhodná forma zveřejnění této informace se jeví její uveřejnění na internetových stránkách služebnímu úřadu.

S ohledem na skutečnost, že i s anonymním oznámením bude nakládáno stejným způsobem jako se standardním podáním ve smyslu ustanovení § 37 správního řádu, je stanovena prošetřovateli povinnost každý pracovní den kontrolovat obsah schránky pro příjem oznámení v listinné podobě a úložiště přijatých datových zpráv adresy elektronické pošty pro příjem oznámení v elektronické podobě.

V případě, že prošetřovatel obdrží oznámení, ke kterému z hlediska své působnosti není oprávněn provést šetření, toto oznámení, v souladu s ustanovením § 12 správního řádu, postoupí kompetentnímu prošetřovateli, případně jinému příslušnému orgánu.

O každém postoupení oznámení je v souladu s ustanovením § 12 správního řádu prošetřovatel povinen vyrozumět oznamovatele.

K § 3

Ustanovení § 3 stanoví věcnou a místní příslušnost prošetřovatele k vedení šetření obdržených oznámení. V případě, že nastanou pochybnosti o nepodjatosti prošetřovatele, budou aplikována pravidla stanovená § 14 správního řádu.

K § 4

Ustanovení § 4 stanovuje povinnost služebnímu úřadu evidovat oznámení a s nimi související dokumenty v samostatné evidenci. Spisy, které se vztahují k oznámení, budou vedeny odděleně od ostatních spisů. Aby byla zajištěna dostatečná míra ochrany

oznamovatele, bude mít k těmto spisům přístup pouze omezený okruh osob. S cílem poskytnout oznamovatelům maximální míru ochrany, zejména z hlediska utajení jejich totožnosti jsou stanovena zvláštní pravidla pro manipulaci s dokumenty, které obsahují údaje, z kterých lze dovodit totožnost oznamovatele.

K § 5

Pro zajištění utajení totožnosti oznamovatele je zavedena povinnost prošetřovatele v případě, pokud o to oznamovatel v oznámení požádá, utajit jeho totožnost, přičemž prošetřování je povinen v takovém případě prošetřovatel vést způsobem, který zamezí prozrazení identity oznamovatele.

K § 6

V zájmu rychlosti a efektivity je prošetřovatel povinen provést prošetření ve lhůtě 30 dnů od přijetí nebo postoupení oznámení. U složitých případů se lhůta prodlužuje o dalších 30 dnů. Jedná se o ustanovení sloužící především zájmům oznamovatelů, jimž dává právní jistotu ohledně maximální lhůty, v níž musí být věc vyřízena. V případě nečinnosti prošetřovatele mohou oznamovatelé využít institutu ochrany před nečinností podle ustanovení § 80 správního řádu.

K § 7

V souladu se zásadou písemnosti je prošetřovatel o každém provedeném šetření povinen vyhotovit písemnou zprávu. V případech, kdy prošetřovatel dojde k závěru, že se prošetřovaná osoba dopustila protiprávního jednání, je povinen v písemné zprávě rovněž navrhnout opatření, která by měla být přijata k nápravě zjištěného stavu. Stejnopis zprávy je prošetřovatel povinen zaslat oznamovateli s výjimkou případů anonymních oznámení, a dále služebnímu orgánu, který jej určil prošetřovatelem. V případě, kdy služební orgán současně nestojí v čele služebního úřadu, ve kterém je prošetřovatel určen (ministerstva, Úřad vlády České republiky), je adresátem též příslušný člen vlády či vedoucí Úřadu vlády České republiky, v němž je určen prošetřovatelem. Je tomu tak proto, že navrhovaná opatření nemusí spadat do působnosti služebního orgánu. Služební orgán, případně člen vlády a vedoucí Úřadu vlády České republiky je povinen prošetřovatele následně vyrozumět o přijatých opatřeních, přičemž obsah tohoto vyrozumění prošetřovatel zašle oznamovateli.

Za situace, kdy prošetřovatel obdrží oznámení o protiprávním jednání, jež by naplňovalo skutkovou podstatu trestného činu, toto oznámení bezodkladně postoupí orgánům činným v trestním řízení. Totéž platí ve vztahu k příslušným správním orgánům v případě protiprávních jednání naplňujících skutkovou podstatu některého ze správních deliktů.

K § 8

Za účelem průběžného sledování efektivity provádění tohoto nařízení je prošetřovatelům stanovena povinnost Ministerstvu vnitra každoročně zasílat písemnou zprávu.

K § 9

Jako datum účinnosti se navrhuje 1. červenec 2015, tedy den, k němuž by měla do služebního poměru přejít první větší skupina zaměstnanců zařazených ve správních úřadech, tj. vedoucí zaměstnanci.