

# Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice



**WHISTLE  
BLOWER**

# DOPORUČENÍ PRO LEGISLATIVNÍ NÁVRH KOMPLEXNÍ OCHRANY OZNAMOVATELŮ NEKALÝCH JEDNÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Mgr. Lenka Franková  
Autor

JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.  
Odborné stanovisko

www.bezkorupce.cz  
2015



Donoři

Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci EHP fondů



Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union



FOND  
OTAKARA  
MOTEJLA

# Obsah

<b>ÚVOD</b>	<b>4</b>
<b>VÝCHODISKO</b>	<b>5</b>
<b>FORMULACE DOPORUČENÍ</b>	<b>6</b>
I. Věcná působnost	7
II. Osobní působnost	9
III. Kanály pro oznámení a proces vyřízení	11
IV. Důvěrnost oznámení	16
V. Ochrana před odvetnými opatřeními	18
VI. Systém nápravných opatření	21
VII. Monitoring, poradenství a veřejná osvěta	22
<b>ZDROJE</b>	<b>23</b>

## Úvod

Celá řada analýz zpracovaných jak nevládními protikorupčními organizacemi (např. Transparency International Česká republika, Oživení), tak státními orgány (Úřad vlády ČR, sekce koordinace boje s korupcí) a mezinárodními organizacemi (OECD, Rada Evropy) poukazuje v souvislosti s právní úpravou veřejné správy na absenci koherentní právní úpravy poskytující ochranu tzv. whistleblowerům, tedy osobám, které oznámí nekalé jednání nejčastěji ve svém zaměstnání (dále jen „oznamovatel“)<sup>1</sup>.

Členské státy EU jsou opakovaně vyzývány k zavedení ochrany oznamovatelů, naposledy Evropský parlament, který vyzval v březnu roku 2015 ve své rezoluci členské státy, aby prosazovaly legislativu k ochraně oznamovatelů, neboť k zajištění veřejné kontroly jak národních vlád, tak institucí EU i jejich fungování, je podle Evropského Parlamentu nezbytná dobrá legislativa k ochraně whistleblowerů, přístupu k informacím i transparentnosti lobbyingu.

V roce 2014 některé evropské státy přistoupily k ochraně oznamovatelů, např. Irsko, Francie, Srbsko, Maďarsko, Bosna a Hercegovina a v neposlední řadě sousední Slovensko.

V České republice, která nemá komplexní právní úpravu dané oblasti, se stalo legislativní ukotvení ochrany oznamovatelů prioritou současné vlády. Ta se v programovém prohlášení v kapitole 9.7 (Rekonstrukce státu a opatření proti korupci) zavázala mimo jiné k přijetí legislativního řešení oznamování korupce a ochrany oznamovatelů korupce. Současně je oblast ochrany oznamovatelů jednou ze čtyř priorit boje s korupcí<sup>2</sup>.

Ministerstvo vnitra vedle toho aktuálně připravuje návrh nařízení vlády o pravidlech pro ochranu státních zaměstnanců, kteří učinili oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným nebo jiným státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu (nařízení vlády). Povinnost předložit návrh nařízení vlády vyplývá z § 205 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Nařízení má vstoupit v účinnost 1. 7. 2015.

**Tento materiál reaguje proto v kontextu aktuální neutěšené situaci oznamovatelů nekalých jednání v České Republice a na Vládou projevenou vůli, formulací doporučení pro budoucí legislativní návrhy.**

Autorka je spolupracovnicí neziskové organizace Oživení, v rámci jejíž činnosti byla v minulosti zpracována analýza o Ochráně oznamovatelů v ČR v porovnání s dalšími zeměmi, která se detailně věnovala současným zákonným možnostem oznamovatelů<sup>3</sup> a dále analýza O nás s námi<sup>4</sup>, která zkoumala ochranu oznamovatelů na základě 40 rozhovorů o jejich vlastních zkušenostech realizovaných v České republice, Slovensku, Polsku, Maďarsku a Estonsku (dále jen „Analýza“).

Tento materiál tak logicky na oba předešlé volně navazuje, když detailněji rozpracovává konkrétní legislativní doporučení pro ochranu oznamovatelů v ČR.

**Pro tvorbu tohoto materiálu byla hlavním imperativem odborná stránka navrhovaných doporučení, nikoliv jejich prosaditelnost.**

<sup>1</sup> Vzhledem k deficitu pojmového aparátu, bude v celém textu je pro osoby oznamující nekalé jednání použito označení „oznamovatel“, ač se nejedná o označení v české společnosti plně ustálené.

<sup>2</sup> Akční plán boje s korupcí pro rok 2015. Dostupný na:

[www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf](http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf)

<sup>3</sup> Dostupná na: [www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/08/ochrana-oznamovatelu-whistlebloweru-analyza-oziveni.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/08/ochrana-oznamovatelu-whistlebloweru-analyza-oziveni.pdf)

<sup>4</sup> Dostupná na: [www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB\\_CZE-FINAL\\_REVISSED.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB_CZE-FINAL_REVISSED.pdf)

## Východisko

Whistleblowing je aktivní oznámení konkrétní nekalé praktiky odehrávající se (zpravidla) na pracovišti. Zaměstnanci (a další osoby – viz kapitola Osobní působnost) se o nekalých jednáních dozvídají mezi prvními a mohou na ně upozornit. Zaměstnanec v takové situaci však čelí mnoha dilematům, zejména otázce, zda porušit loajalitu a důvěrnost vůči svému kolegovi, nadřízenému, popř. zaměstnavateli a reálně tak ohrožit jeho postavení nebo zda upřednostnit ochranu veřejného zájmu.

Whistleblowing je tedy jedním z nejvýznamnějších nástrojů vedoucím k odhalování a prevenci podvodného jednání a korupce ve veřejné správě i soukromých firmách, které mohou vést k úspoře či záchraně nemalých veřejných prostředků, zajištění bezpečnosti či dokonce záchraně lidských životů.

Přínos oznamovatelů v odhalování korupce i jejímu předcházení je nesporný. V průzkumu hospodářské kriminality provedeném společností PricewaterhouseCoopers Global, 23 procent respondentů, kteří ve společnostech čelili závažné hospodářské trestné činnosti, uvedlo, že jednání byla odhalena pomocí systému pro oznamovatele (anonymní linkou, helplines, atp.) nebo nahlášením uvnitř organizace (PWC 2014<sup>5</sup>). Výzkum provedený KPMG ukazuje, že mezi případy hospodářské kriminality z celkových 596 analyzovaných, 19 procent případů bylo odhaleno oznamovateli (KPMG 2014<sup>6</sup>).

I Česká republika již zná příklady, kdy oznámení vedlo k odhalení trestné činnosti a jejímu následnému potrestání<sup>7</sup>.

V České republice doposud neexistuje žádný právní předpis, který by komplexně upravoval problematiku oznamovatelů nekalých jednání. Whistleblowing je pojem českému právnímu řádu neznámý. Ochrany oznamovatelů se částečně dotýkají ustanovení např. v zákoníku práce, trestního řádu a některých dalších.

Přestože lze teoreticky hodnotit tato ustanovení jako ne zcela neúčinná, v potenciálním oznamovateli nevyvolávají jistotu. Přestože zákoník práce garantuje zaměstnanci spravedlivé zacházení, žádnou ochranu fakticky neposkytuje. Poškozený zaměstnanec se musí bránit soudní cestou. Trestní zákoník zase stanoví povinnost ohlašovat trestné činy, vč. těch spojených s korupcí, žádnou ochranu ale v souvislosti s hájením veřejného zájmu neposkytuje. Správní řád umožňuje učinit oznámení anonymně, avšak žádné odpovídající mechanismy ochrany neposkytuje. Omezená je i role Veřejného ochránce práv, který sice může jednotlivé případy vyšetřit, nicméně jeho výroky jsou doporučující, nikoli závazné. K právní úpravě viz.: [www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/08/ochrana-oznamovatele-whistlebloweru-analyza-oziveni.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/08/ochrana-oznamovatele-whistlebloweru-analyza-oziveni.pdf)

Čtyřicet analyzovaných rozhovorů s oznamovateli ze zemí V4 a Estonska v rámci Analýzy ukázalo, že ochrana oznamovatelů je nedostatečná jak z hlediska platné legislativy, praktického využití jejich stávajících možností, tak především z pohledu skutečných potřeb oznamovatelů.

Podání oznámení přináší oznamovatelům dramatické změny jak v osobním, tak i pracovním životě; s výjimkou jediného čelili všichni oznamovatelé různým formám odvetných opatření. Polovina oznamovatelů ztratila v souvislosti s oznámením své zaměstnání. Navíc ve více než třetině případů byla odvetná opatření ospravedlňována zákonem<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> [www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/](http://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/)

<sup>6</sup> [www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/global-profiles-of-the-fraudster/Documents/global-profiles-of-the-fraudster.pdf](http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/global-profiles-of-the-fraudster/Documents/global-profiles-of-the-fraudster.pdf)

<sup>7</sup> např. <http://www.ceskatelevize.cz/zpravodajstvibro/zpravy/216661-byvaly-tajemnik-krejcir-byl-odsouzen-k-rocnimu-vezeni/>. Dva klíčoví svědci - pořadatel kulturních akcí a znojemský radní Jiří Ludvík (nez.) a úřednice městského úřadu Renata Horáková se rozhodli promluvit. Právě oni detektivy na chování tajemníka upozornili.) Dalšími oznamovateli, jejichž kauzy sledovala česká veřejnost skrze média, byli například: Libor Michálek, Ondřej Závodský, Jiří Chytil, a další.

<sup>8</sup> K tomu blíže: [www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB\\_CZE-FINAL\\_REVISED.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB_CZE-FINAL_REVISED.pdf)

## Formulace doporučení

**Navrhovaná doporučení vycházejí vedle zahraničních právních úprav zejména z následujících materiálů:**

- Doporučení Rady Evropy CM/Rec(2014)7 (Rada Evropy, duben 2014);
- Whistleblower Protection Laws in G20 Countries (Blueprint for free speech, The university of Melbourne, Griffith university, Transparency International Australia, září 2014);
- International best practices for whistleblower policies (Government accountability project, březen 2013);
- G20 Anti-Corruption Action Plan (OECD, 2011);
- Alternative to silence (Transparency International, 2009).

**Návrh je dále založen na následujících tezích plynoucích z výše uvedených zdrojů, z aktuálních analýz v oblasti, jakož i z vlastních zkušeností autorů a závěrů Analýzy:**

1. Právní úprava by měla dopadat na široké spektrum oznamovaných nekalých jednání, která ohrožují nebo poškozují veřejný zájem.
2. Právní úprava by měla zavést širokou definici osoby oznamovatele.
3. Oznamovatel musí mít možnost učinit oznámení externím subjektům (nikoliv v rámci interních mechanismů) určeným zákonem.
4. Oznamovatel nesmí být omezen v možnosti učinit oznámení pouze externím subjektům.
5. Oznamovatel musí mít možnost rozhodnout se, zda oznámení učiní anonymně, neanonymně či důvěrně.
6. Právní úprava by měla zahrnovat požadavky pro nastavení interních mechanismů oznámení.
7. Oznámení učiněné oznamovatelem musí být řádně prošetřeno vestanovené lhůtě a o jeho průběhu i výsledku musí mít možnost se dozvědět.
8. Poskytovaná ochrana by měla dopadat na oznámení učiněná v dobré víře i učiněná v omylu, nikoliv však úmyslně lživá oznámení.
9. Oznamovatel musí být chráněn před širokým spektrem odvetných opatření.
10. Právní úprava by měla zahrnovat nápravná opatření/kompenzace odvetných.
11. Právní úprava by měla obsahovat sankce pro osoby uplatňující odvetná opatření.
12. Měl by být zřízen/určen orgán veřejné správy zodpovědný za vyhodnocování, poradenství a osvětu v oblasti ochrany oznamovatelů.
13. Právní úprava by měla zahrnout prvky ochrany oznamované osoby.

Dle doporučení Rady Evropy, je žádoucí, aby byl ustanoven nejen legislativní, ale i institucionální a soudní rámec pro ochranu oznamovatelů.

Nově zavedená pravidla mohou být legislativní i nelegislativní povahy. Současná doporučení nestanoví výlučně zavedení jediného zákona, ačkoliv, pokud budou daná pravidla zakotvena v několika zákonech, bude o to důležitější a náročnější zajistit komplexnost a funkčnost těchto opatření v rámci celého systému.

Příklady mezinárodních právních úprav jsou pak uváděny pro každou oblast doporučení zvlášť, neboť velmi často jednotlivé právní úpravy obsahují pouze dílčí oblasti, které lze považovat za příklady dobré praxe. Vybrané příklady jsou kombinací best practic příkladů a právními úpravami inspirativními, zejména pak z hlediska blízkosti k českému právnímu systému.

Výše uvedená Analýza zkušeností oznamovatelů pak byla podpůrným, doposud absentujícím zdrojem, pro odůvodnění navrhovaných doporučení.

# I. Věcná působnost

## Doporučení:

Legislativní návrh (dále jen „Návrh“) by se měl vztahovat na oznámení učiněná ve veřejném zájmu. Jednáním ve veřejném zájmu by pak mělo být v minimálním rozsahu oznámení o porušení práv a lidských svobod, ohrožení veřejného zdraví, bezpečí a životního prostředí. Návrh by se měl vztahovat na oznámení jakéhokoliv protiprávního nebo závadného jednání, které porušuje nebo ohrožuje život, zdraví, svobodu, bezpečnost a další oprávněné zájmy subjektů veřejné správy nebo daňových poplatníků anebo zaměstnanců, účastníků právnických osob či zákazníků soukromých firem.

Za doporučovaná nekalá jednání, při jejichž oznámení by mělo dojít k náležité ochraně oznamovatelů, jsou považována zejména trestní jednání, porušení zákonné povinnosti, korupční jednání, zneužití pravomoci úřední osoby, ohrožení veřejného zdraví, bezpečí či životního prostředí, nehospodárné nakládání s veřejným majetkem, střet zájmů, podvod, neoprávněné nakládání s prostředky veřejné podpory, atp.

Návrh by měl zahrnovat ochranu oznámení, jejichž předmětem jsou uvedená jednání nebo jejich hrozba.

## Odůvodnění:

Je žádoucí chránit oznámení co širokého spektra nekalých jednání, zejména co do jejich intenzity, která poškozují nebo ohrožují veřejný zájem. Lze totiž velmi těžko předvídat všechna potenciální nekalá jednání, na něž by se právní úprava měla vztahovat.

Podstatné množství oznamovaných jednání nedosahuje intenzity přestupku, správního deliktu či trestného činu, naopak často začíná u porušení interních předpisů a zdánlivě neškodných nekalých praktik. Z dosavadních zjištění vyplynulo, že oznamovatelé leckdy vidí nesystémová nastavení, která mohou vést například k plýtvání s veřejnými prostředky či netransparentnímu rozhodování (typicky to bude např. u systémového střetu zájmů). Je proto důležité podchytit jednání pokud možno co nejdříve, jako významný preventivní prvek předcházení trestné činnosti.

Dalším podpůrným argumentem jsou samotné definice whistleblowingu, které jsou povětšinou široké, např. definice rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1729, taktéž cílí z věcného hlediska na vážná škodlivá nebo protiprávní jednání od narušování chodu společnosti přes uplácení ve veřejné správě až po poškozování životního prostředí.

## Mezinárodní srovnání:

**Austrálie (Public Interest Disclosure Act 2013, Corporations Act 2001, Banking Act 1959, Life Insurance Act 1995, Superannuation Industry (Supervision Act 1993, Insurance Act 1973)**

V Austrálii definoval zákonodárce 38 odlišných druhů nekalých praktik a ty sloučil do sedmi kategorií, podle společných prvků:

- Zneužití pravomoci pro materiální zisk
- Střet zájmů
- Nesprávné a neprofesionální jednání
- Chybné administrativní zpracování
- Plýtvání nebo nehospodárné řízení zdrojů
- Bránění spravedlnosti nebo zodpovědnosti
- Osobní nebo pracovní křivda

## Japonsko (Whistleblower Protection Act, 2004)

Zákon pokrývá jednání, které se vztahuje k ochraně zájmů, jakými je ochrana životů jednotlivců, ochrana zájmů spotřebitelů, ochrana životního prostředí, ochrana spravedlivé hospodářské soutěže a ochrana majetku a dalších zájmů nebo jejich ohrožení.

### **JAR (Protected Disclosures Act, 2000; Companies Act, 2008)**

Definice věcné působnosti je obdobná jako v britské úpravě, neboť se vztahuje na nekalé praktiky již proběhlé, probíhající nebo plánované, a to týkající se trestné činnosti, nesplnění zákonné povinnosti, justičního omylu, zdraví a bezpečnosti osob, životního prostředí, porušení zákazu diskriminace a nerovného zacházení a záměrného zakrytí těchto jednání.

### **Kanada (Public Servants Disclosure Protection Act (PSDPA), 2007)**

V PSDPA jsou pochybení, respektive zavrženíhodné praktiky, o kterých zaměstnanec informuje, rozděleny do následujících oblastí: porušení zákona (schváleného Parlamentem či jednotlivými provinciemi), zneužívání veřejných prostředků nebo veřejného majetku, korupce, aktivní/pasivní jednání, které vytváří podstatné nebezpečí pro zdraví, bezpečnost lidí a životního prostředí, závažné porušení etického kodexu dané organizace.

### **Korea (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, 2011)**

Zákon pokrývá jednání ohrožující veřejný zájem, za které se považuje ohrožení zdraví a bezpečnosti osob, životního prostředí, zájmu spotřebitelů a konkurenceschopnosti. Zahrnuje porušení trestněprávních předpisů, správných předpisů a dalších, které zákon vyjmenovává – zákon pokrývá porušení 180 právních norem. Oznámení ve veřejném zájmu pokrývá i riziko, že k narušení veřejného zájmu dojde.

### **Norsko (Zákon o pracovním prostředí, pracovní době a ochraně zaměstnanosti)**

V Norsku se ochrana vztahuje na oznámení o podezření ze zneužití moci, resp. nesprávného počínání ve funkci v organizaci. Předmět oznámení tedy mohou tvořit nejen informace o trestné činnosti, ale také například informace o škodlivém pracovním prostředí, porušení bezpečnostních postupů či podezření z diskriminace, obtěžování, nespravedlivého propuštění nebo porušení etických zásad.

### **Rumunsko (Zákon o ochraně zaměstnanců z veřejné správy, veřejných institucí a z dalších organizací, kteří upozorňují na porušení zákona, 2004)**

Rumunsko zvolilo široké vymezení předmětu právní úpravy, neboť chráněným zveřejněním se rozumí každé zveřejnění informací v dobré víře, týkající se porušení zákona, profesního nebo etického kodexu, principů dobré správy věcí veřejných, účinnosti, efektivnosti, hospodárnosti a transparentnosti. Zákon tedy bez rozdílu zahrnuje trestné činy, přestupky a disciplinární pochybení.

### **Slovensko (Zákon o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti, 2015)**

Na Slovensku stanoví zákon tzv. protispolečenskou činnost - nekalá praktika týkající se zaměstnavatele, která působí negativně na společnost. Sám zákon ovšem pojem nevymezil a nechal na zaměstnavateli, aby ho stanovil. V zákoně je dále rozlišována kriminalita – tj. trestné činy, dále jiná protispolečenská činnost, kterou je přestupek či jiný správní delikt, za jinou protispolečenskou činnost se považuje i konání, které není přestupkem či jiným správním deliktem, ale působí negativně na společnost.

### **USA (Whistleblower Protection Act, 1989; Whistleblower Protection Enhancement Act, Sarbanes – Oxley Act, 2002)**

Chráněnými jsou oznámení informací, která obsahují svědectví o porušení práva nebo o významném případě špatného hospodaření či plýtvání zdrojů, zneužití pravomocí nebo o podstatném a specifickém riziku pro veřejné zdraví a bezpečnost.

### **Velká Británie (Public Interest Disclosure Act, 1998)**

Oznámením nepřijatelného jednání se rozumí státním zaměstnancem dobrovolně učiněné oznámení obsahující skutečnosti, z nichž lze důvodně usuzovat na to, že došlo, dochází nebo může dojít ke zneužití veřejných prostředků, zdraví a bezpečnost osob byly, jsou nebo mohou být ohroženy, životní prostředí bylo, je nebo může být poškozeno anebo k zastření, ztížení či zmaření prošetření nepřijatelného jednání.

**Příklady dobré praxe:** Velká Británie, Korea, Norsko, Japonsko, UN secretariat whistleblower policy, JAR.



## II. Osobní působnost

### Doporučení:

Budoucí Návrh by se měl vztahovat na všechny fyzické osoby pracující jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru, včetně příslušníků bezpečnostních sborů a osob, na které se vztahuje zákon o státní službě, a to bez ohledu na povahu jejich právního vztahu, či na to zda jsou honorovány či nikoliv.

Návrh by měl rovněž dopadat na fyzické osoby, jejichž pracovní poměr skončil či ještě nezačal – např. pokud informace týkající se ohrožení nebo poškození veřejného zájmu oznamovatel získal v průběhu přijímacího řízení.

Oznamovatelem by měla být jakákoliv osoba, která v dobré víře oznámí nekalé jednání v souvislosti s výkonem práce, kdy vedle zaměstnanců v pracovním nebo služebním poměru, by se mělo jednat i o následující subjekty:

- konzultanti
- dodavatelé
- stážisti
- dobrovolníci
- dočasní pracovníci
- bývalí zaměstnanci
- potenciální zaměstnanci / uchazeči o zaměstnání
- externí poradci a odborníci
- osoby blízké oznamovateli

Ochrana by měla být poskytnuta i osobám, které jsou mylně identifikovány jako oznamovatelé, dále osobám, které poskytují podpůrné informace související s oznámením oznamovatele. Ochrana by se měla vztahovat i na osoby blízké oznamovateli.

Oznámení informací o nekalém jednání je učiněno v dobré víře, pokud mohl oznamovatel důvodně předpokládat s přihlédnutím ke všem okolnostem jejich pravdivost. Je nutné požadovat na tom, kdo jedná v dobré víře, aby vyvinul dostatečné úsilí ke zjištění všech relevantních skutečností. Dobrá víra je presumována, pokud se neprokáže opak. Naopak je třeba zavést příslušné sankce v případě úmyslně lživých oznámení.

### Odůvodnění:

Soukromý a veřejný sektor jsou v různých směrech velmi úzce provázány a není účelné vytvářet mezi nimi pomyslnou linii. Z hlediska efektivity whistleblowingu a jeho přínosu je třeba, aby se zákon vztahoval na osoby, které mají přístup k informacím a činnostem zaměstnavatele, tedy včetně těch nekalých.

Státy většinou považují za hlavní problémí korupční a finanční rizika ve veřejném sektoru. Tento přístup ovšem není příliš prozíravý, když zcela opomíjí, že zdravou a pružnou ekonomiku do vysoké míry ovlivňuje i řádná správa a řízení soukromých společností. Nekalé jednání v soukromém sektoru je stejně nežádoucí a zavrženíhodné a může stejně tak ohrozit veřejné zájmy, včetně těch nejcitlivějších, jakými jsou bezpečnost, zdraví a životy osob. Z definic whistleblowingu či mezinárodních doporučení, plyne závěr, že může být vysoce neefektivní poskytovat ochranu oznamovatelům výlučně subjektům jednoho sektoru.

Z hlediska ochrany veřejného zájmu je důležité zahrnout pod ochranu i jedince, kteří jsou v jakémkoliv právním vztahu – vykonávají pracovní úkoly pro organizaci. Rozhodující je přitom jejich přístup k informacím, když mohou identifikovat případná rizika ve velmi brzké fázi. To se týká pracovníků na dobu určitou, či na částečný pracovní úvazek, stejně jako např. dobrovolníků.

Současně je účelné z hlediska ochrany pamatovat i na osoby spojené s oznamovatelem, vč. osob blízkých, neboť i ty mohou čelit například výhrůžkám uplatnění odvetných opatření.

Dle odpovědí oznamovatelů v Analýze, ve 13 % případů se ztráta zaměstnání týkala i spolupracovníků či sympatizantů oznamovatele.

### **Mezinárodní srovnání:**

#### **Irsko (Protected Disclosure Act, 2014)**

Zákon chrání pracovníky (zákon skutečně používá pojem nikoliv zaměstnanec, nýbrž pracovník) soukromého nebo veřejného sektoru, kteří učiní chráněné oznámení.

#### **Japonsko (Whistleblower Protection Act, 2004)**

Chráněni jsou pracovníci soukromého nebo veřejného sektoru, kteří učinili oznámení ve veřejném zájmu.

#### **Kanada (Public Servants Disclosure Protection Act (PSDPA), 2007)**

PSDPA neposkytuje ochranu pouze oznamovatelům – zaměstnancům působícím na federálních ministerstvech a úřadech, ale také osobám vně veřejného sektoru (např. externím dodavatelům).

#### **Korea (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, 2011)**

Oznamovatelem je jakákoliv osoba veřejného či soukromého sektoru, která učiní oznámení ve veřejném zájmu.

#### **Norsko (Zákon o pracovním prostředí, pracovní době a ochraně zaměstnanosti)**

Zákon poskytuje ochranu všem zaměstnancům jak ve veřejném, tak soukromém sektoru.

#### **Rumunsko (zákon o ochraně zaměstnanců z veřejné správy, veřejných institucí a z dalších organizací, kteří upozorňují na porušení zákona, 2004)**

Osoba oznamovatele je vymezena v souvislosti s definicí chráněného zveřejnění a jedná se o osobu umístěnou v jednom z orgánů veřejné správy, veřejné instituci nebo jiné účetní jednotce státu.

#### **Slovensko (Zákon o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti, 2015)**

Zákon upravuje poskytování ochrany osobě v pracovněprávním vztahu (kromě zaměstnanců a státních zaměstnanců se vztahuje také na osoby ve služebním poměru, tedy např. policisty, hasiče, celníky či profesionální vojáky). Vedle oznamovatele dopadá ochrana i na osobu jemu blízkou, je-li tato v pracovněprávním vztahu se stejným zaměstnavatelem.

#### **Slovinsko (Integrity and Corruption Prevention Act, 2010)**

Každý zaměstnanec, ať už veřejného či soukromého sektoru, může informovat Komisi pro prevenci korupce (dále jen „Komise“) o případech korupce na svém pracovišti.

#### **USA (Whistleblower Protection Act, Whistleblower Protection Enhancement Act, Sarbanes – Oxley Act)**

Ochrana federálních zaměstnanců se vztahuje na stávající a bývalé vládní zaměstnance a také na uchazeče o zaměstnání. Pro zaměstnance v soukromém sektoru musí společnosti zajistit ochranu oznamovatele, který upozorní na nesrovnalosti týkající se finančního výkaznictví.

#### **Velká Británie (Public Interest Disclosure Act, 1998)**

Právní úprava se vztahuje na zaměstnance veřejného i soukromého sektoru. Zákon se vztahuje dále na dodavatele, stážisty, dobrovolníky, agenturní zaměstnance, policejní úředníky a další.

**Příklady dobré praxe:** Korea, USA, Japonsko

### III. Kanály pro oznámení a proces vyřízení

#### Doporučení:

Návrh by měl zakotvit a jasně definovat systém kanálů pro interní i externí oznámení učiněná mimo pracoviště společně s procesem jejich užívání, jak pro orgány veřejné správy, tak soukromého sektoru, který bude naplňovat následující standardy:

- bude transparentní a srozumitelný;

Návrh by měl zakotvit několika úrovněnou strukturu kanálů zahrnující různé nástroje pro oznámení. Kanály by měly umožnit podání oznámení v rámci dotčené organizace, příslušným státním orgánům či oznámení učiněná veřejně či třetím stranám, např. médiím, neziskovým organizacím, odborovým organizacím či členům Parlamentu apod.

Návrh by měl motivovat zaměstnavatele k zavedení interních mechanismů oznámení. Samotné nastavení procesu podání oznámení a jejich šetření na pracovišti se obecně doporučuje dopředu podrobit konzultaci se samotnými pracovníky. Nástroji pro oznámení by měly např. otevřené a poradní linky, webové portály, oddělení stížností, interní či externí ochránce práv atp.

Oznamovatelé by však měli mít možnost využít přímo externí kanály, zejména pak při závažných ohrožení veřejného zájmu.

Zcela nezbytné je, určit jasná a srozumitelná pravidla pro podání oznámení, způsoby a postupy pro podání, které budou snadno přístupná každému, kdo se rozhodne učinit oznámení.

- zaručí důvěrnost a anonymitu oznámení (dle požadavků oznamovatele);

Doporučujeme jasně vymezit podmínky, kdy bude mít oznamovatel právo na utajení totožnosti, jež by zahrnovalo též stanovení povinnosti pro správní orgány vyšetřující danou věc vést údaje umožňující identifikaci oznamovatele odděleně od zbytku spisu a zavést právo oznamovatele vystupovat pod smyšleným jménem tak, aby byla zajištěna jeho anonymita, přičemž k odhalení jeho identity by bylo možné přistoupit pouze s jeho písemným souhlasem. (blíže kapitola IV. Důvěrnost oznámení).

Doporučujeme nastavit systém oznamování takovým způsobem, aby respektoval zásady ochrany údajů, a to ve vztahu k osobě oznamovaného. Klíčové bude zejména vzájemné vybalancování mezi právem na ochranu soukromí a zájmy sledovanými oznámením.

- zajistí důkladné a bezodkladné vyšetření oznámení;

Bezodkladné znamená, že opatření by měla být přijata bez prodlení především s ohledem na zdroj informací a rozsah možného ohrožení či poškození veřejného zájmu.

K oznamovateli by se mělo přistupovat jako k aktivnímu účastníkovi celého procesu oznamování a prošetřování oznámených nekalých praktik. Měl by mít právo být informován o průběhu a výsledcích šetření a na doručení opisu rozhodnutí v dané věci, případně by měl mít též právo vstupovat do průběhu šetření podnětu např. formou navrhování důkazů, kdy by z těchto práv neměli být vyňati ani anonymní oznamovatelé.

- zajistí vynutitelné a včasné mechanismy v návaznosti na odvetná opatření uplatněná vůči oznamovatelům;

Je třeba určit subjekt odpovědný za přijímání a prošetření oznámení, který bude požívat určitého stupně nezávislosti.

Vhodným řešením je ustavení externího orgánu (či veřejných institucí), který by podaná oznámení šetřil v případech, kdy podání oznámení interně v rámci organizace je nepraktické či nemožné.

V rámci interních mechanismů doporučujeme zakotvit možnost podat oznámení mimo stávající hierarchickou strukturu na pracovišti.

Měla by existovat možnost zásahu v případě, kdy podnět není řádně prošetřován, či není prošetřen bezodkladně. Pro tyto příklady by měly být zavedeny příslušné vymáhací mechanismy – např. sankce, dohledový orgán apod.

Doporučujeme ustanovení instituce, která bude za šetření případů zodpovídat, minimálně v rovině koordinace různých institucí a spolupráce s oznamovatelem v průběhu šetření.

Doporučujeme upravit speciální oznamovací mechanismus, pokud se jedná o bezpečnost státu či utajované informace, aby oznamovatel v těchto případech nemohl být postihován z důvodu porušení mlčenlivosti a nedovoleného zpřístupnění utajovaných informací neoprávněné osobě.

V případě podezření ze spáchání přestupku, správního deliktu či trestného činu doporučujeme stanovit pověřené osobě povinnost postoupit příslušné oznámení orgánům činným v trestním řízení, popřípadě jiným příslušným správním orgánům.

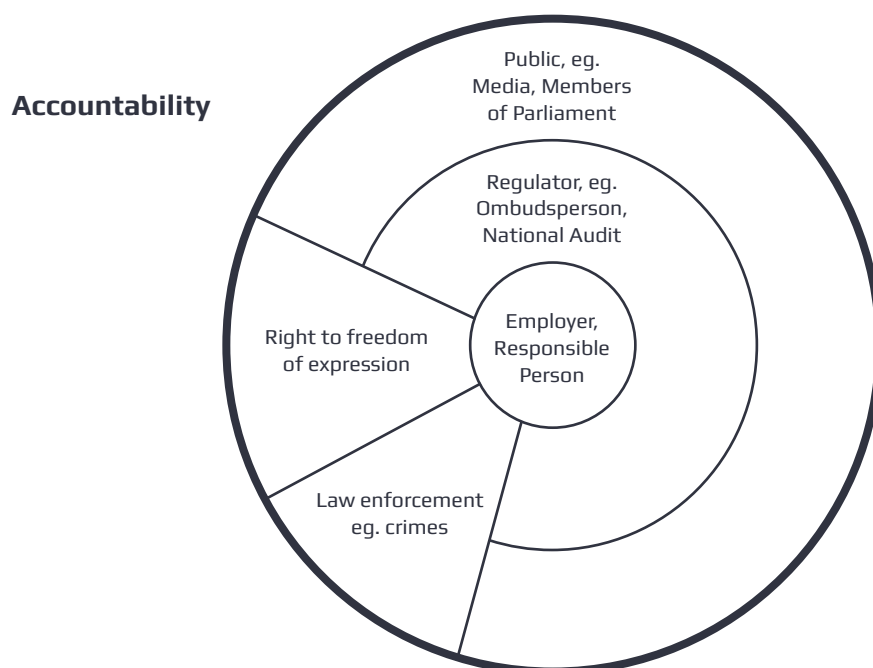
Postupy pro oznámení je třeba zavádět v souladu se zásadami ochrany osobních údajů, jak osoby oznamovatele tak oznamovaného.

V rámci veřejného sektoru by měly být tyto standardy Návrhem zavedeny, soukromý sektor by pak měl být legislativou silně motivován taková opatření zavést.

### Odůvodnění:

Oznamovateli musí být jasné kde, jak a za jakých podmínek oznámení může učinit. Jak vyplynulo z Analýzy, současný stav se nese v duchu zmatečnosti a překrývání šetření různými institucemi často nekoordinovaně a souběžně, což může být vysoce neefektivní.

Je nutné zajistit více možností oznámení, tak aby bylo možné zvolit nejvhodnější kanál dle konkrétní situace. Využití některého z oznamovacích mechanismů by mělo pro oznamovatele představovat svobodnou volbu, kdy možnost obrátit se na externí subjekty by neměla být vázána na předchozí využití interních kanálů. Jestliže je totiž oznamovatel důvodně přesvědčen, že interní mechanismus selhává či selhat může, měl by možnost tento úvodní krok vynechat a obrátit se na externí subjekty. S takovým přeskočením jedné úrovně by pochopitelně neměly být spojeny žádné sankce proti jeho osobě.



Znázorněný 3 úrovnový systém oznamovacích kanálů je považován za efektivní pokrytí možností pro podání oznámení. Schéma je založeno na identifikování subjektu a jeho vztahu k problému, z hlediska příslušné odpovědnosti. Nejblíže problému je tedy zpravidla přirozeně osoba oznamovatele, přičemž všechny kanály jsou současně propojeny, aby byla zachována možnost nejhodnějšího výběru pro oznamovatele. Je velmi obtížné prioritizovat jednotlivé kanály, navíc samotné zavedení v praxi by mohlo činit obtíže.

Jakkoliv je interní oznamování často akcentováno, nemělo by se tak dít na úkor ochrany oznamovatelů. Jinak řečeno, doporučení podpořit interní mechanismy odpovídá především principům dobré a transparentní správy věcí veřejných a odpovědnému řízení soukromých společností. Z hlediska ochrany oznamovatele, spolu s možností externího oznámení však tvoří obě možnosti neodělitelný rovnocenný systém, který může přispět k včasnému a účinnému snížení rizik poškození veřejného zájmu. Drtivá většina námi oslovených oznamovatelů se snažila oznámení nejprve řešit na pracovišti.

Lze ovšem přisvědčit názoru, že interní mechanismus může být velmi efektivním nástrojem, proto je z hlediska nastavení interních mechanismů pro oznámení klíčové pomoci zaměstnavatelům pochopit hodnotu, kterou jim mohou dobře nastavené mechanismy přinést. Ostatně tyto přínosy jsou zřejmé z řady mezinárodních průzkumů, poukazujících na poměrně značné procento odhalených nekalých jednání, které byly nahlášeny prostřednictvím interních mechanismů. Je třeba akcentovat, že efektivními pravidly pro oznámení lze přecházet poškození vlastní reputace.

Interní oznamovací mechanismus by měl být snadno přístupný pro všechny zaměstnance. Jako komunikační kanál může posloužit anonymní telefonní linka, webový formulář, e-mail či poštovní schránka, případně možnost osobního kontaktu.

Jde-li o externí oznamování, je třeba přihlídnout (i když bývají kritizována) ke kritériím specifikovaným Velkým senátem Evropského soudu pro lidská práva ve věci Guja vs. Moldavsko, stížnost 14277/04, který váže na čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Z rozhodnutí vyplývají následující kritéria pro externí oznámení:

(a) loajalita a diskrétnost. Ze zásady loajality a diskrétnosti plyne, že zaměstnanec má nejprve využít interní nástroje a teprve jako poslední možnost se může obrátit na širší veřejnost;

(b) veřejný zájem. V tomto směru se vychází z předpokladu, že v demokratickém právním státě má výkonná moc podléhat kontrole nejen ze strany legislativy a soudní moci, ale také ze strany médií a veřejného mínění. Veřejný zájem pak může o určitou informaci převažovat nad zákonem upravenou povinností zachovávat důvěrnost;

(c) autenticita a podloženost oznamované informace. Zde je vycházeno z předpokladu, že svoboda projevu s sebou nese také určité povinnosti/odpovědnost ve smyslu ověřit pravdivost a spolehlivost/věrohodnost informací, z nichž oznamovatel vychází;

(d) výše škody. V rámci tohoto kritéria má být reflektováno, jak vysoká škoda vznikla na straně orgánu veřejné moci, resp. zaměstnavatele obecně. Ve světle předmětu a povahy informace se pak má hodnotit, zda nastalá škoda převyšuje veřejný zájem;

(e) motivace oznamovatele. Podstatná je poctivost na straně oznamovatele;

(f) charakter a tvrdosti sankce, která byla oznamovateli ze strany zaměstnavatele uložena, resp. by jej pravděpodobně postihla.

Nejvýznamnější překážkou účinného whistleblowingu jsou právě nedůvěra, obavy z nekompetentního jednání a lhostejnost oficiálních kontrolních a vyšetřovacích orgánů, které nejsou schopny zajistit adekvátní a nezávislé prošetření případu. Dosavadní průzkumy ukazují, že hlavní důvod pro neoznámení nekalých jednání je skutečnost, že oznamovatelé nevěří, že by jejich oznámení bylo bráno v potaz či jakkoliv řešeno. Například, dle Amerického výzkumu mezi federálními zaměstanci byla až druhou příčinou pro neoznámení obava z odvetných opatření, naproti tomu jako vůbec největší důvod shledávali fakt, že by na základě jejich oznámení nebyly učiněny jakékoliv kroky k nápravě.

Oznamovatel by proto měl mít možnost podat oznámení mimo linii svých nadřízených, neboť ti jsou často s předmětem oznámení ve střetu zájmů nebo se jich přímo týká. Úzké vazby mezi osobami, jichž se oznámení týká, a kontrolními či dozorčími orgány, jejich nekompetentnost a ve svém důsledku i marnost učiněného oznámení jsou zkušenosti námi oslovených oznamovatelů. Nabízí se zavedení mechanismu typu interního ombudsmana, který bude stát mimo tradiční linii nadřízenosti-podřízenosti, nicméně současně bude disponovat dostatkem pravomocí a kapacit nezávisle a objektivně oznámení prošetřit.

Rovněž je nutné stanovit lhůtu, ve které je zaměstnavatel (pověřená osoba) povinen prošetřit nahlášené skutečnosti, neboť s postupujícím časem hrozí ztráta či zakrytí důkazů ze strany těch, jichž se oznámení týká.

V neposlední řadě je třeba zajistit vymahatelnost stanovených opatření v rámci interních či externích kanálů, zejména pak u vyšetřovacích postupů – v případě, že odpovědná osoba nekoná zavést např. sankce za takové jednání.

Návrh by měl vytvořit prostředí, které bude motivovat k oznámení, při kterém se jedinci budou cítit bezpečně při ochraně veřejného zájmu. Jedná se mimo jiné o možnost, jak snížit počet anonymních podání.

### **Mezinárodní srovnání:**

#### **Irsko (Protected Disclosures Act, 2014)**

Zákon upravuje tři způsoby chráněného oznámení. Prvním je interní oznámení na pracovišti učiněné zaměstnavateli nebo třetí osobě, zmocněné zaměstnavatelem vyřizovat oznámení nebo tzv. odpovědné osobě, pokud se nekalé jednání týká předchozích dvou osob. U pracovníků ve veřejném sektoru je to například ministr. Druhým jsou takzvané osoby určené, které vyjmenovává nařízení Ministerstva pro veřejné výdaje a reformy. Seznam zahrnuje například komisaře pro ochranu osobních údajů, Nejvyšší kontrolní úřad apod. Třetí možnost pak představují média, advokát, odborové organizace apod.

#### **JAR (Protected Disclosures Act, 2000; Companies Act, 2008)**

Zákon upravuje 5 různých způsobů oznámení – u právního zástupce, zaměstnavatele, ministra nebo člena provinční výkonné rady, u určené fyzické nebo právnické osoby (zatím stanoven pouze veřejný ochránce práv a generální auditor) a obecné chráněné zveřejnění (např. v médiích). Pro každou z možností jsou stanoveny určité podmínky, které musí zaměstnanec splnit, aby se jednalo o chráněné zveřejnění. Stanovení vyšších požadavků pro externí komunikační kanály je opodstatněno tím, že v případě upřednostnění interního oznámení je umožněno zaměstnavateli převzít odpovědnost za pochybení a přijmout odpovídající nápravná opatření.

#### **Slovensko (Zákon o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti, 2015)**

Slovenský zákon upravuje interní mechanismus oznámení, když stanovuje povinnost pro všechny orgány veřejné moci a pro střední a velké podniky (s min. 50 zaměstnanci) vytvořit vnitřní systém vyřízení podnětů zaměstnanců o protispolečenské činnosti. Každý zaměstnavatel musí určit zodpovědnou osobu za přijímání a vyřízení podnětů, která bude podléhat přímo nejvyššímu vedení společnosti anebo orgánu veřejné moci. Zákon taktéž ukládá povinnost vydat interní předpis se zákonem vyjmenovanými náležitostmi. Každý zaměstnavatel je povinen přijmout a prověřit každý podnět do 90 dní od jeho přijetí. V případě, že se nejednalo o anonymní podání, je zaměstnavatel povinen informovat oznamovatele o způsobu vyřízení jeho podnětu. Inspektorát práce může zaměstnavateli za nesplnění povinností v souvislosti s vnitřním systémem vyřízení podnětů uložit pokutu do 20.000 EUR.

#### **USA (Whistleblower Protection Act, Whistleblower Protection Enhancement Act, Sarbanes – Oxley Act)**

Ve Spojených státech, má v případě federálních zaměstnanců pravomoc vyšetřovat odvetná opatření na pracovišti Úřad zvláštního poradce. Právní předpisy na ochranu oznamovatelů v různých odvětvích mohou stanovit rovněž subjekty odpovědné za přijímání a vyřizování oznámení.

#### **Velká Británie (Public Interest Disclosure Act, 1998)**

PIDA upravuje tři způsoby chráněného oznámení informací. Prvním z nich je vnitřní oznámení, kdy se zaměstnanec obrací na manažera či ředitele organizace, v níž působí, přičemž toto oznámení musí učinit v dobré

víře a při důvodném podezření, že došlo, dojde nebo může dojít k pochybení. Druhým způsobem zveřejnění je možnost obrátit se na kontrolní orgán (Úřad pro zdraví a bezpečnost, berní úřad či finanční úřad). Aby byl oznamovatel chráněn, musí splnit jednak test pro vnitřní zveřejnění a navíc se musí důvodně domnívat, že informace a tvrzení v nich obsažená jsou v zásadě pravdivá.

Třetím z nich je tzv. širší zveřejnění, kdy se zaměstnanec může obrátit přímo na policii, média, poslance, neziskové organizace apod., přičemž ochraně podléhá tehdy, splňuje-li test pro zveřejnění kontrolnímu orgánu, je-li takový postup přiměřený všem okolnostem případu a nesleduje-li tím osobní zisk. Dále je třeba splnit následující podmínky a) oznamovatel musí mít důvodnou obavu, že v případě vnitřního zveřejnění nebo zveřejnění u kontrolního orgánu bude vystaven osobní újmě, b) není dán příslušný orgán k zveřejnění a hrozí, že důkazy budou skryty nebo zničeny, c) již využil vnitřní zveřejnění nebo zveřejnění u kontrolního orgánu, d) je tu dán zvláště závažný zájem.

**Příklady dobré praxe:** Velká Británie, JAR, Japonsko.

## IV. Důvěrnost oznámení

### Doporučení:

Návrh by měl zahrnovat možnost důvěrného i anonymního oznámení. Důvěrné oznámení představuje princip, kdy jméno oznamovatele je známé výhradně příjemci oznámení. Příjemce je pak vázán zachovat utajení totožnosti oznamovatele, pokud ten neurčí jinak. Důvěrné podání je třeba odlišit od anonymního oznámení, kdy nikomu není zřejmý jeho zdroj. Z toho vyplývá, že odhalení identity oznamovatele, ať už interně či externě může být učiněno pouze se souhlasem oznamovatele.

### Odůvodnění:

Kanály pro anonymní oznámení jsou klíčové pro oznamovatele, kteří jsou možným nekalým jednáním nejbližší a dozívají se o nich jako první (např. auditoři, apod.). Bez nich, se státní instituce ani soukromé firmy o nekalých jednáních nedozvědí. Jedná se o minimalizaci hrozícího rizika pro oznamovatele, pokud jde o vystavení odplatným opatřením v souvislosti s učiněným oznámením (možnou újmu v profesním a osobním životě).

Anonymní podání, může samozřejmě vyvolávat problémy při jeho vyšetřování, je třeba ovšem uvážit, že se jedná o výrazný motivační aspekt pro oznamovatele, v obavách před odvetnými opatřeními. Anonymitu je třeba zachovat i s ohledem na současně dlouhodobě neutěšený stav ochrany oznamovatelů, kdy anonymita je často jediným nástrojem jejich vlastní ochrany.

Dle Analýzy se 56 % respondentů domnívalo, že neexistuje žádná možnost podat oznámení anonymně či důvěrně. Přestože necelá polovina oznamovatelů uvedla, že možnost anonymního podání existuje, nebyli si tím v několika případech jisti nebo pochybovali o tom, že by anonymní oznámení bylo vůbec vzato na vědomí, natož šetřeno. Nadto z předmětu oznámení lze velmi často usuzovat, kdo takovými informacemi v organizaci disponuje. Možnosti podat oznámení při zachování důvěrnosti osobních údajů tak v podstatě neexistuje.

Současné analýzy a zkušenosti z oblasti navíc ukazují, že oznamovatelé zpravidla odhalí své osobní údaje a poskytnou hodnotné informace, právě v případě pokud existuje možnost učinit oznámení anonymně. Velmi často totiž nejprve anonymně sdělí dílčí informace a chtějí věc např. konzultovat, ale s vědomím, že když odhalí svou identitu, bude jim poskytnuta ochrana, nakonec své údaje sdělí.

Je proto účelné zavést možnost důvěrného oznámení, ke kterému se může oznamovatel i po anonymním podání uchýlit. Takové oznámení navíc překonává bariéru navázat s oznamovatelem kontakt a vyžádat další informace relevantní pro vyšetření oznámení.

Tento aspekt ochrany oznamovatelů považujeme za důležitý, neboť v praxi není výjimkou, že orgán, na který se oznamovatel s informacemi obrátil, kontaktuje toho, jehož se oznámení týká, a informuje jej o osobě oznamovatele a předmětu oznámení.

### Mezinárodní srovnání:

#### Irsko (Protected Disclosures Act, 2014)

Irský zákon počítá s anonymním, jakož i důvěrným podáním.

#### Slovensko (Zákon o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti, 2015)

Zákon zavádí povinnost zachovávat anonymitu oznamovatele.

#### Slovinsko (Integrity and Corruption Prevention Act, 2010)

Identita oznamovatele, stejně jako samotné oznámení musí zůstat tajné, o odtajnění rozhoduje soud.



## **USA**

Americká legislativa zakazuje uveřejnění totožnosti oznamovatele bez jeho souhlasu, pokud Úřad zvláštního komisaře nerozhodne, že odhalení totožnosti je nezbytné v případech bezprostředního ohrožení veřejného zdraví nebo bezpečnosti, či v případech trestných jednání.

V současných mezinárodních hodnoceních států G20 není žádná právní úprava považována za v této oblasti ideální s výjimkou USA.

## V. Ochrana před odvetnými opatřeními

### Doporučení:

Oznamovatelé, kteří učinili oznámení ve veřejném zájmu, by měli být chráněni před co nejširším spektrem odvetných opatření jak přímých, tak nepřímých (např. vztahujících se i na osoby blízké oznamovatele), zahrnující zejména:

- pracovní opatření: výpověď; převedení na jinou práci; bezdůvodné snížení mzdy nebo platu; přeložení do jiného místa<sup>9</sup>, změny v povinnostech a odpovědnosti či pracovních podmínkách; ztěžování výkonu práce (např. komplikování pracovní agendy, informační bariéry, neschvalování pracovních cest, přidělení neadekvátní pracovní agendy, zákaz vstupu do zaměstnání, nařízení práce z domova, zrušení e-mailové schránky, omezení vzdělávání, nařízená dovolená, atd.); negativní hodnocení pracovního výkonu; formy (ne)přímého bossingu a mobbingu; všechny zásahy, které představují neodůvodněnou změnu pracoviště či pozice;
- osobní opatření: pomluvy; vyhrožování; poškození majetku; fyzické útoky;
- trestní/správní opatření: trestní oznámení; disciplinární řízení.

Po vzoru zahraničních úprav by bylo vhodné uvést výkladové ustanovení, co se rozumí odplatným opatřením, a to za využití demonstrativního výčtu. Doporučujeme zahrnout ochranu před vyhrožováním či pokusy o odvetná opatření. Ochrana by se taktéž měla vztahovat na dodavatele a další osoby (viz. Osobní působnost) vč. osob blízkých oznamovateli.

Je nezbytné, vedle možnosti důvěrného a anonymního oznámení, výslovně stanovit zákaz užití jakýchkoliv odplatných opatření vůči oznamovateli v souvislosti s oznámením a pro případ nerespektování tohoto zákazu ustanovit sankční mechanismus a právo oznamovatele domáhat se náhrady za způsobenou majetkovou i nemajetkovou újmu. Toto právo se vztahuje i na oznamovatele, kteří využijí možnosti důvěrného oznámení, ale jejich identita je přesto prozrazena.

Ochrana by se dále měla vztahovat na oznámení učiněná v omylu, pokud mohl oznamovatel důvodně předpokládat s přihlédnutím ke všem okolnostem jejich pravdivost. Taková podání by neměla být nijak sankcionována. V případě záměrně poškozujícího oznámení by však měl oznamovatel čelit veškerým opatřením a sankcím, které v takovém případě právní řád poskytuje, i osobu oznamovaného je nutné v této míře chránit.

Dále doporučujeme zavést princip obráceného důkazního břemene, kdy musí zaměstnavatel jasně a přesvědčivě prokázat, že jakákoli opatření přijatá proti zaměstnanci nebyla uskutečněna či motivována v příčině souvislosti s učiněným oznámením (jakkoliv je třeba pamatovat, že ani tento insitut není vždy sto zajistit lepší pozici oznamovatele).

### Odůvodnění:

Každý oznamovatel by měl mít právní jistotu, rozhodne-li se jednat ve veřejném zájmu a zveřejnit informace o nekalém jednání např. svého zaměstnavatele, že mu bude poskytnuta účinná a snadno vymahatelná ochrana.

Ochrana by se neměla vztahovat pouze na odplatu ve formě právních úkonů (např. výpověď z pracovního poměru, odvolání z funkce), ale také na neformální jednání, jako je například šikana na pracovišti (mobbing a bossing), pověření plněním nestandardních pracovních úkolů atp.

Odvetná opatření jsou bohužel velmi častá a různorodá, liší se pak zejména s ohledem na pracovněprávní postavení oznamovatele – dobrovolníka, zaměstnance, apod. Výhrůžky či pokusy o odvetná opatření mohou mít taktéž odrazující aspekt pro oznámení. Aktuální situace oznamovatelů je z hlediska odvetných opatření alarmující. Výsledky Analýzy ukázali, že všichni dotazovaní oznamovatelé v ČR čelili různým formám odvet-

<sup>9</sup> I když se jedná o odvetná opatření, která lze již nyní uskutečnit pouze v mezích současného zákoníku práce, je třeba tyto věcně neopomíjet, neboť je z nich patrný cíl těchto opatření - zachování pozice oznamovaného.

ných opatření. Polovina ze všech 40 oznamovatelů ztratila v souvislosti s oznámením své zaměstnání. V každém pátém případě se vyhazovy dotkly spolupracovníků či sympatizantů oznamovatele. Vzhledem k velmi častým odvetným opatřením v podobě výpovědi či přeložení se nabízí ukotvení opatření, které by do doby vyšetření případu stanovilo zákaz veškerých personálních změn vůči osobě oznamovatele nebo režim povinného odůvodnění jakýchkoli kroků směrem k oznamovateli. Nabízí se například varianta vydání předběžného opatření soudem. Nelze beze změn ponechat současný stav, kdy řada oznamovatelů zůstane po oznámení bez práce a roky čeká na případné rozhodnutí soudu, že byla jeho výpověď neoprávněná, a tedy neplatná.

Důvodem ochrany oznámneí učiněných v omylu, je fakt, že oznamovatelé velmi často upozorňují na jednání, ještě před tím, než dojde přímo k narušení veřejného zájmu a mohou tak jeho narušení předejít. V této fázi však leckdy nemusí mít celkový obraz o celé situaci.

Zavedením obráceného důkazního břemene by se zlepšilo postavení oznamovatelů, neboť by pro ně odpadla často nereálná možnost prokázat tvrzené skutečnosti. Zaměstnanci se totiž nacházejí v nerovném postavení vůči zaměstnavatelům, daná výpověď z pracovního poměru je po formální stránce téměř vždy správná, ač je zřejmé, že důvody pro její podání byly jiné.

### **Mezinárodní srovnání:**

#### **Irsko (Protected Disclosures Act, 2014)**

Pracovník, který tvrdí, že byl propuštěn nebo mu je vyhrožováno propuštěním v souvislosti s podáním oznámení se může obrátit na soud, aby úkon přezkoumal. Oznamovatelé dále požívají občanskoprávní imunitu před žalobami o náhradu škody a ochranu z důvodu plnění právní povinnosti podle zákona o pomluvě.

#### **Slovensko (Zákon o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti, 2015)**

Ochrana je rozdělena podle závažnosti oznamovaných jednání – ochrana v rámci trestního řízení, v řízení o správním deliktu. O poskytnutí ochrany při oznámení závažné protispolečenské činnosti, která je trestným činem, bude moci požádat zaměstnanec v kterémkoliv stádiu trestního řízení. O vzniku ochrany rozhodne státní zástupce nebo soud. Ochranu zaměstnanců vykonává inspektorát práce. Zaměstnavatel může činit právní úkony neo vydávat rozhodnutí v pracovněprávních vztazích vůči zaměstnanci, ke kterým tento nedal souhlas, pouze s předchozím souhlasem inspektorátu.

Oznamovatel, který se domnívá, že jsou na něj uplatňována odvetná opatření, se může obrátit na inspektorát, který může pozastavit účinnost pracovněprávního postihu na 14 dní s tím, že pokud se v této lhůtě zaměstnanec obrátí na soud s návrhem na předběžné opatření, pozastavení účinnosti postihu trvá až do pravomocného rozhodnutí soudu o takovém návrhu.

Zákon ponechává důkazní břemeno na zaměstnavatele, když Inspektorát práce odsouhlasí navrhovaný právní úkon pouze tehdy, pokud zaměstnavatel prokáže, že nemá žádnou příčinnou souvislost s oznámením.

#### **Slovensko (Integrity and Corruption Prevention Act, 2010)**

Zákon stanoví, že pokud je oznamovatel vystaven odvetným opatřením a nepříznivým následkům, má právo požadovat po zaměstnavateli náhradu škody. Pokud Komise shledá, že jsou tyto represivní kroky vedeny proti oznamovateli, má ten právo požadovat po zaměstnavateli zastavení těchto aktivit.

Pokuta ve výši 400 – 1200 EUR může být udělena tomu, kdo odhalí identitu oznamovatele nebo samotné informace o neetických či nelegálních činnostech, a to platí i pro zaměstnance státní správy. Další pokuty jsou pak stanoveny pro případy uplatnění odvetných opatření.

Komise poskytne oznamovateli pomoc při identifikaci příčinné souvislosti mezi oznámením a odvetným opatřením, a pokud tato existuje, Komise může přikázat zaměstnavateli okamžitý zákaz uplatňování odvetných opatření. Pokud není příkaz respektován a jedná se o státního zaměstnance, jemuž odvetná opatření znemožňují vykonávat současnou práci, může ten zaměstnavatele požádat o přeložení na ekvivalentní pracovní pozici a informovat o tomto Komisi. Důkazní břemeno leží na zaměstnavateli.

Komise má také v případě nutnosti povinnost zajistit oznamovateli, potažmo jeho členům rodiny ochranu dle Zákona o ochraně svědků.

## **USA**

Práva oznamovatelů, která upravují federální zákony, lze rozdělit do dvou kategorií podle toho, zda oznamovatelům přiznávají nárok na odškodnění za jejich činnost, nebo zda upravují jejich ochranu před odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatelů. Až na některé výjimky (např. Florida, Illinois) zákony přijaté na státní úrovni jsou zaměřeny na druhou ze zmíněných kategorií. Od roku 2002 všech 50 států poskytuje určitý druh ochrany oznamovatelům.

## **Velká Británie (Public Interest Disclosure Act, 1998)**

V případě, že byl zaměstnanec po zveřejnění vystaven šikaně či diskriminaci nebo byl propuštěn, může se obrátit na soud a uplatňovat náhradu škody, přičemž možná výše náhrady škody není nijak limitována, odvíjí se od výše ušlého zisku. Jestliže byl zaměstnanec pouze viktimizován, a ne propuštěn, může požadovat též náhradu nemajetkové újmy. Byl-li zaměstnanec propuštěn, může se do sedmi dnů obrátit na soud s návrhem na předběžné opatření, aby zůstal v zaměstnání až do ukončení šetření. V případě, že takovému zaměstnanci byla doručena výpověď, důkazní břemeno o skutečnosti, že se rozvázání pracovního poměru netýká jeho oznámení, leží na zaměstnavateli.

**Příklady dobré praxe:** Velká Británie, USA

## VI. Systém nápravných opatření

### Doporučení:

Za klíčové nápravné opatření je považován právní nástroj pro zastavení odvetných opatření, například předběžným opatřením nařízeným soudem (např. se stanovením délky trvání předběžného opatření). Stejně tak mohou být jiné orgány státní správy zmocněny přijmout dočasná opatření na ochranu oznamovatelů.

Návrh by měl ovšem zahrnout systém nápravných opatření za účelem zmírnění či eliminace újmy způsobené oznamovateli v souvislosti s učiněným podáním, zahrnující zejména náhradu za majetkovou i nemajetkovou újmu zahrnující např. náhrady za právní zastoupení nebo zdravotní péči či možnost návratu na pracovní pozici. Vhodná nápravná opatření je třeba posuzovat dle konkrétních případů odvetných opatření. Je zřejmé, že například možnost návratu na pracovní pozici nebude v praxi mnohdy reálná.

Nehledě na formu nápravných opatření, by jejich cílem měla být maximální možná kompenzace negativních dopadů učinění oznámení na oznamovatele.

### Odůvodnění:

Ve zpracované Analýze bylo oznámení jedním z oznamovatelů charakterizováno jako ryze sebedestrukční záležitost, která nutně představuje ztrátu zaměstnání. Ztráta zaměstnání znamená nejen omezení profesního sebeuplatnění, ale také finanční problémy, ztrátu přátel-kolegů, problematické nalezení nového pracovního místa. Průběh oznámení i doba po něm představuje strádání ve smyslu jak společenském (ztráta uplatnění, společenského postavení, přátel či dobrého jména), tak i psychickém (výhrůžky, zastrašování, šikana), a fyzickém (zdravotní komplikace způsobené stresem).

V některých jurisdikcích jsou kompenzovány ekonomické ztráty a to zejména v případě výpovědi z pracovního poměru, jakož i náhrada škody za majetkovou i nemajetkovou újmu.

Z hlediska možných odměn pro oznamovatele je tyto třeba posuzovat v situaci současného vnímání oznamovatelů ve společnosti v kombinaci s neexistujícím právním ukotvením jejich ochrany, kdy může být odměňování oznamovatelů přijímáno veřejností velmi rozpačitě.

### Irsko (Protected Disclosures Act, 2014)

Zákon přiznává možnou náhradu odměny za posleních 5 let v případě nezákonné výpovědi.

### Korea (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, 2011)

Zákon přiznává peněžní odměnu oznamovatelům, kteří odhalí korupční jednání. Oznamovatelé mohou dosáhnout odměny až 2 milionů dolarů, pokud jejich oznámením došlo ke snížení výdajů či zvýšení příjmů veřejných orgánů.

### Slovensko (Zákon o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti, 2015)

Zákon ustavuje možnost poskytnout oznamovateli závažné protispolečenské činnosti odměnu. Jde o nenárokovatelnou odměnu, o kterou je možné požádat až po pravomocném odsouzení pachatele nebo pokud se prokáže spáchání správního deliktu. Ministerstvo spravedlnosti SR může poskytnout odměny do výšky padesátinásobku minimální mzdy.

### USA

V USA převažuje zájem na získání informací o nekalých praktikách před motivem zveřejnění oznamovatele. Z tohoto důvodu umožňuje legislativa přiznat oznamovateli nárok ve výši 15 až 30 % z navrácených finančních prostředků, což má představovat kompenzaci za podstoupené riziko v profesní a osobní sféře.

### Příklad dobré praxe: Korea

## VII. Monitoring, poradenství a veřejná osvěta

### Doporučení:

Pro implementaci a vymahatelnost zákonných opatření doporučujeme uložit následující pravomoci k tomu určenému subjektu:

- monitoring oblasti (statistiky podání, vyšetřování, atp.);

Doporučujeme pravidelně vyhodnocovat oblast whistleblowingu tj. shromažďovat a pravidelně zveřejňovat (alespoň jednou ročně), data a informace týkající se vymahatelnosti zákonných opatření, podaných oznámení a jejich vyšetřování. Tyto výstupy by měly být uveřejněny.

- mediační a metodická podpora;

Doporučujeme zajistit metodickou podporu implementace zákonných opatření pro všechny dotčené subjekty.

- vzdělávání, osvěta a poradenství pro občany.

Pro dosažení změny v doposud ne příliš pozitivním vnímání oznamovatelů by měl souběžně s legislativními návrhy probíhat i proces seznamování veřejnosti s uvedenou problematikou. Vhodným způsobem je zapojit do přípravy věcného záměru legislativy širší odbornou veřejnost.

### Odůvodnění:

Monitoring oblasti je podstatný pro přezkoumání fungování a efektivity systému whistleblowingu a pro návrhy na jeho zlepšení.

Metodická podpora a zapojení veřejnosti jsou jedním z klíčových prvků implementace a tedy i vymahatelnosti jakýchkoliv nově zavedených pravidel.

S ohledem na negativní konotace v souvislosti s oznamováním je třeba, aby paralelně s legislativním procesem probíhaly informační kampaně na podporu informovanosti o whistleblowingu (zvýšení povědomí o klíčové roli oznamovatelů při odhalování korupce, nehospodárného nakládání s finančními prostředky, podvodů, hrozících škod pro životní prostředí, ohrožení zdraví jednotlivců atd.) a zlepšení jeho vnímání veřejností.

### Mezinárodní srovnání:

#### Japonsko (Whistleblower Protection Act, 2004)

Zákon výslovně upravuje pravidelné vyhodnocování právní úpravy ochrany oznamovatelů. Po pěti letech od jeho účinnosti Vláda přezkoumá stav prosazování a musí přijmout nezbytná opatření na základě výsledků.

#### Kanada (Public Servants Disclosure Protection Act (PSDPA), 2007)

Komisař má nejen povinnost předkládat výroční zprávy Parlamentu, ale i povinnost předkládat zvláštní zprávy, v případě naléhavých oznámení učiněných ve veřejném sektoru.

#### Slovensko (Zákon o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti, 2015)

Slovenské národní středisko pro lidská práva pravidelně vyhodnocuje a zveřejňuje informace o oblasti whistleblowingu - právní předpisy, soudní rozhodnutí atp. Zákon středisku svěřuje působnost vykonávat osvětu v souvislosti s podáváním podnětů a poskytováním ochrany dle zákona.

Oznamovatelé mají nárok na poskytnutí bezplatné právní pomoci prostřednictvím Centra právní pomoci. Zákon dále upravuje povinnosti státu v oblasti prevence protispolečenské činnosti a protikorupčního vzdělávání a výchovy. Řeší též možnost dotací pro subjekty, které se podílejí na vzdělávání a výchově zaměřené na protikorupční osvětu.

#### USA (Whistleblower Protection Act, 1989; Whistleblower Protection Enhancement Act, Sarbanes - Oxley Act, 2002)

Ve spojených státech poskytuje podporu oznamovatelům celá řada neziskových organizací, které se současně zasazují o posilování jejich legislativní ochrany. Dále jsou zavedeny speciální programy pro zvyšování informovanosti a vzdělávání, zejména pak ve státních orgánech, které jsou současně zadavateli veřejných zakázek.

# Zdroje

## Mezinárodní doporučení

- Alternative to silence (Transparency International, 2009)
- Banisar, David, "Whistleblowing International Standards and Developments, (2009)
- Doporučení Rady Evropy CM/Rec(2014)7 (Rada Evropy, duben 2014)
- G20 Anti-Corruption Action Plan (OECD, 2011)
- International best practices for whistleblower policies (Government accountability project, březen 2013)
- Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation (OECD, 2011)
- Whistleblower Protection Laws in G20 Countries (Blueprint of free speech, The university of Melbourne, Griffith university, Transparency International Australia, září 2014)
- Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU (Transparency International, 2013)

## Právní předpisy:

- Irsko (Protected Disclosure Act, 2014)
- Japonsko (Whistleblower Protection Act, 2004)
- JAR (Protected Disclosures Act, 2000; Companies Act, 2008)
- Kanada (Public Servants Disclosure Protection Act (PSDPA), 2007)
- Korea (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, 2011)  
kteří upozorňují na porušení zákona, 2004)
- Norsko (Zákon o pracovním prostředí, pracovní době a ochraně zaměstnanosti)
- Rumunsko (Zákon o ochraně zaměstnanců z veřejné správy, veřejných institucí a z dalších organizací,
- Slovensko (Zákon o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti, 2015)
- Slovinsko (Integrity and Corruption Prevention Act, 2010)
- Úmluva OSN o boji proti korupci.
- USA (Whistleblower Protection Act, 1989; Whistleblower Protection Enhancement Act, Sarbanes – Oxley Act, 2002)
- Velká Británie (Public Interest Disclosure Act, 1998)
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 70/2002 Sb. m. s., Trestněprávní úmluva o korupci, v platném znění.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## Jiné:

- Analýza O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi (Oživení, 2014)
- OCHRANA OZNAMOVATELŮ (WHISTLEBLOWERŮ), Analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR (Oživení, 2011)
- Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2008, Guja v. Moldava, stížnost č. 14277/04.
- Stephenson, Paul and Levi, Michael, "The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest," prepared for the Council of Europe, 2012.



**oživení**