



OCHRANA OZNAMOVATELŮ (WHISTLEBLOWING)

**Analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní
úpravy v ČR**



Zpracováno kolektivem autorů Oživení, o. s. (2011)



OBSAH:

ÚVOD DO PROBLEMATIKY OCHRANY OZNAMOVATELŮ (WHISTLEBLOWINGU).....	4
POJEM WHISTLEBLOWING.....	5
MEZINÁRODNÍ ZÁVAZKY ČR V OBLASTI WHISTLEBLOWINGU.....	9
WHISTLEBLOWING V ZAHRANIČNÍCH PRÁVNÍCH ÚPRAVÁCH.....	13
USA.....	13
Kanada.....	15
Velká Británie.....	16
Norsko.....	16
Jihoafrická republika.....	17
Rumunsko.....	18
Francie.....	19
Německo.....	19
Polsko.....	20
Slovensko.....	20
Shrnutí kapitoly whistleblowing v zahraničních úpravách.....	22
SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ČR.....	23
Pracovněprávní oblast.....	24
Občanskoprávní oblast.....	29
Trestněprávní oblast.....	29
Správněprávní oblast.....	30
Oznámení prostřednictvím médií.....	31
Shrnutí kapitoly Současná právní úprava ČR.....	31
Předmět právní úpravy.....	32
Doporučení pro oznamovací mechanismy.....	33
Doporučení k ochraně oznamovatelů.....	35
ANALÝZA PRAKTICKÝCH ZKUŠENOSTÍ S WHISTLEBLOWINGEM.....	37
Podněty celkem/ Podněty Oznamovatelů.....	38
Zastoupení jednotlivých skupin oznamovatelů.....	39
Způsob oznámení.....	40
Oblast, které se oznámení týká.....	41
Druh poskytnutého poradenství odmítnutá / zpracovaná oznámení.....	43
Shrnutí kapitoly Analýza praktických zkušeností s whistleblowingem.....	49
STUDIE A VYHODNOCENÍ PRAKTICKÝCH ZKUŠENOSTÍ OZNAMOVATELŮ.....	50
Případy oznamovatelů v ČR.....	50
Dotazníková část – vyhodnocení praktických zkušeností.....	53
Shrnutí.....	59
ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ.....	60
Zákonná úprava efektivní ochrany whistleblowerů.....	60



<u>Poskytnout ochranu oznamovatelům jak z veřejného, tak soukromého sektoru.....</u>	<u>61</u>
<u>Široce pojatý předmět právní úpravy.....</u>	<u>61</u>
<u>Zavést vnitřní i externí oznamovací mechanismy, zabývat se i anonymním podáním.....</u>	<u>62</u>
<u>Vznik nové, nezávislá instituce, popřípadě rozšíření kompetencí stávajících institucí.....</u>	<u>63</u>
<u>Významné posílení procesních práv oznamovatelů, popřípadě nevládních organizací v pozici zástupce oznamovatele.....</u>	<u>63</u>
<u>Informační kampaň pro veřejnost.....</u>	<u>64</u>
<u>POUŽITÁ LITERATURA.....</u>	<u>65</u>
<u>PRÁVNÍ PŘEDPISY, DOPORUČENÍ, JUDIKATURA.....</u>	<u>67</u>

Kolektiv autorů Oživení, o. s.

JUDr. Nicola Švandová (úvod do problematiky, právní komparace zahraničních úprav, současná právní úprava ČR)

Mgr. Vít Sochovský (studie praktických zkušeností s whistleblowingem)

Mgr. Petra Bielinová (konzultant pro oblast současné právní úpravy v ČR)

Ing. Štěpán Rattay (vyhodnocení praktických zkušeností oznamovatelů)



ÚVOD DO PROBLEMATIKY OCHRANY OZNAMOVATELŮ (WHISTLEBLOWINGU)

Problematika whistleblowingu patří v České republice mezi oblasti stále poměrně neznámé, a to jak pro laickou veřejnost, tak pro veřejnost odbornou. Do povědomí se tento fenomén dostal teprve nedávno, a to díky kauze Libora Michálka, který veřejně upozornil na možnou korupci na Ministerstvu životního prostředí. Whistleblowing je aktivní oznámení konkrétní nekalé praktiky odehrávající se (zpravidla) na pracovišti. Zaměstnanci se o nekalých praktikách svého zaměstnavatele dozví jako první a mohou na ně upozornit. Zaměstnanec v takové situaci však čelí mnoha dilematům, zejména otázce zda porušit loajalitu a důvěrnost vůči svému zaměstnavateli a reálně tak ohrozit jeho postavení nebo zda upřednostnit ochranu veřejných zájmů. Je pak na zákonodárci, aby stanovil jasnou linii mezi těmito dvěma zájmy.

Oznamovatelé (whistlebloweri) jsou lidé, kteří často jednají na základě svých morálních zásad, jako je poctivost a odpovědnost, a kteří se snaží zabránit korupci, diskriminaci a vykořisťování. Whistleblowing je tedy jedním z nejvýznamnějších zdrojů informací vedoucím k odhalování a prevenci podvodného jednání a korupce ve veřejné správě i soukromých firmách.

V české společnosti je však jakékoli informování o třetích osobách směrem k oficiálním institucím vnímáno spíše negativně, což je dáno historickými zkušenostmi z dob bývalého režimu, kdy občané byli nuceni k udavačství a kolaboraci s nepřátelskou mocí. Není proto snadné nalézt odpovídající český ekvivalent pojmu „whistleblower“ tak, aby se předešlo negativním konotacím. Upřednostňujeme proto neutrální označení oznamovatel, které užíváme v předkládané práci jako ekvivalent pojmu whistleblower, ač jsme si vědomi jeho přílišné obecnosti.

Naproti tomu v zemích, které nejsou poznamenány totalitními režimy a kde má ochrana oznamovatelů dlouholetou tradici, jako zejména ve Spojených státech amerických, jsou oznamovatelé vnímáni pozitivně a jsou považováni za veřejné hrdiny. Zavrženíhodné je naopak jednání těch, jichž se informace o nekalých praktikách týkají, nikoli ti, kteří tyto informace zveřejňují s cílem zabránit často významným škodám. Odvaha oznamovatelů mnohdy vede k odhalení praktik, které významně ohrožují celospolečenské zájmy, v některých případech i bezpečnost a zdraví osob. Nesmí se proto zapomínat na zvyšování povědomí české veřejnosti o problematice whistleblowingu, respektive o nepopíratelném přínosu osob, které oznámí nezákonné, nekalé či neetické praktiky na svém pracovišti a o nutnosti zajištění ochrany těchto osob. Publicita whistleblowingu jakožto celospolečensky přínosné činnosti nepochybně zároveň přispěje ke správnému rozhodnutí každého potenciálního oznamovatele.

Whistleblowing považujeme za klíčový nástroj boje proti korupci a dalším nekalým praktikám ve veřejném i soukromém sektoru. Aby ovšem tento nástroj byl skutečně účinný, musí být vytvořeno prostředí pro jeho praktické uplatnění. Základem by měla být komplexní a svébytná právní úprava stanovující jasná pravidla procesu oznamování a zejména funkční ochranu oznamovatelů. Oznamovatelé totiž po učiněném oznámení často čelí trpké realitě



v podobě ztráty jistoty v zaměstnání a s tím spojené ohrožení finanční situace, negativního ovlivnění osobního života, vyvolání nepřátelských vztahů na pracovišti apod. Věříme, že k vytvoření nutného legislativního rámce přispěje i předkládaná studie.

Práce je rozdělena do několika kapitol. V úvodu je přiblížen původ pojmu whistleblowing a zároveň vymezen jeho obsah. Následuje pojednání o aktivitách mezinárodních organizací v této oblasti, kde je poukázáno na mezinárodní dokumenty a evropské standardy, k jejichž dodržování se Česká republika již zavázala. Nechybí ani pohled Evropského soudu pro lidská práva na problematiku whistleblowingu, který tento fenomén vnímá jako jeden s aspektů práva na svobodu projevu. S přihlédnutím k tomu, že Česká republika prozatím nemá žádný právní předpis, který by problematiku whistleblowingu komplexně upravoval, jsou poté popsány zahraniční úpravy, které mohou posloužit jako inspirující zdroj při úvahách nad pojetím budoucí české úpravy. Další místo v práci zaujímá legislativní analýza platného právního řádu ČR, kde jsou rozebrána jednotlivá ustanovení, která svým obsahem souvisejí s problematikou whistleblowingu, přičemž je poukázáno na jejich nedostatky a komplikace spjaté s jejich uplatněním v praxi.

Občanské sdružení Oživení patří mezi nevládní neziskové organizace, jejichž posláním je boj proti korupci a náleží tedy mezi externí subjekty, na které se whistlebloweri se svým oznámením o nekalých aktivitách obracejí, a to ať už prostřednictvím poštovních služeb, telefonu nebo emailem či osobně. Mezi tyto komunikační cesty přibyla v roce 2011 navíc protikorupční linka 199. Předkládaná práce proto rovněž obsahuje analýzu praktických zkušeností z provozu této telefonní linky. Následně jsou pro lepší představu o charakteru jednotlivých oznámení popsány konkrétní případy, respektive příběhy českých whistleblowerů, a to s ohledem na jejich odpovědi v námi realizované dotazníkové akci.

Závěr práce je věnován návrhům a doporučením de lege ferenda, které jsou výsledkem analytického rozboru zahraničních úprav, současného právního stavu v ČR a konkrétních zkušeností z praxe. Tato část by měla tvořit legislativně právní rámec pro nový zákon upravující problematiku ochrany oznamovatelů korupčního jednání.

POJEM WHISTLEBLOWING

Téměř v každé oblasti činnosti naší společnosti je nejdůležitějším faktorem ovlivňujícím účinnost boje s korupcí, podvody, plýtváním veřejnými prostředky a dalšími nezákonnými a neetickými aktivitami míra správného toku informací. Zásadní překážkou při odhalování nekalého jednání je skutečnost, že účastníci takového jednání mají pochopitelně největší zájem na tom, aby tyto informace zůstaly utajeny. K odhalení nekalých praktik jsou proto nejvíce nápomocni ti, kteří byli svědky takových událostí nebo mají přímý přístup k těmto informacím zevnitř organizace. Těmito osobami jsou nejčastěji zaměstnanci a další osoby působící v určitém úřadu či organizaci. A pokud tyto osoby oznámí nekalé praktiky v rámci organizace (např. svému nadřízenému) nebo nezávislé instituci stojící mimo organizaci, aby zabránili negativním důsledkům nekalého jednání, můžeme hovořit o whistleblowingu.



Pojem whistleblowing pochází z anglického sousloví „to blow the whistle“ (doslova zapískat na píšťalku) a přibližně od počátku 70. let 20. století se vžil pro upozornění na nekalé praktiky na pracovišti. Pojem má evokovat představu varovné píšťalky, která zazní, když se nehraje podle pravidel.¹ Uvádí se, že pojem whistleblowing v tomto smyslu poprvé užil advokát Ralph Nader na konferenci v USA v roce 1971. Podle něj je whistleblowing jednání muže nebo ženy, kteří věří, že veřejný zájem převažuje nad zájmem organizace, v níž působí, a upozorní („blows the whistle“) na korupční, nezákonné, podvodné nebo škodlivé jednání této organizace. Dva přední američtí akademičtí odborníci na problematiku whistleblowingu M. P. Miceli a J. P. Near ve své knize uvádějí, že sice neznají původ pojmu whistleblowing, ale že jej lze vysvětlit na analogii k oficiálnímu hracímu poli, na kterém fotbalový rozhodčí mohou zapískat na píšťalku, aby zastavili určitou akci.² Jedná se tedy o metaforické připodobnění rozhodčímu, který zapískáním na píšťalku upozorňuje na faul. Podobně lze vnímat zapískání policisty, který tak hodlá zastavit nezákonné jednání. V Americkém dědickém slovníku idiomů nalezneme ještě jedno možné vysvětlení původu pojmu „to blow the whistle“, podle něhož se tímto souslovím vyjadřuje obecně odhalení pochybení, přičemž původně se tím rozumělo ukončení zaměstnání.³

Vymezení pojmu whistleblowing, resp. whistleblower, tedy v našem překladu oznamovatel není zcela jednoduché, o čemž svědčí velké množství různých definic obsažených jak v jednotlivých právních úpravách, tak ve slovnících a odborné literatuře. Vymezení toho, co je whistleblowing a kdo je oznamovatelem a na koho se vztahuje ochrana v rámci právního předpisu přijatého za účelem ochrany oznamovatelů, by mělo tvořit základ každé takové právní úpravy. V mezinárodních kontextech můžeme nalézt definice restriktivní až po velmi široce pojímané. Jednotlivé definice whistleblowingu se od sebe odlišují zejména z hlediska následujících znaků:

- předmět oznamování (nekalé jednání, korupční nebo neetické jednání, ohrožení bezpečnosti a zdraví osob, životního prostředí aj.),
- osoba oznamovatele (zaměstnanec, externí spolupracovník, zaměstnanec externího dodavatele, spotřebitel aj.),
- oznamovací mechanismy (uvnitř nebo vně organizace),
- způsob oznamování (vzájící se k totožnosti oznamovatele),
- vztah k oznamování (uplatnění určitého práva nebo povinnosti).

Pro přehlednost některé již užívané definice uvádíme níže. Jednou z nejčastěji citovaných definic whistleblowingu je ta, kterou užívali v roce 1985 Marcia P. Miceli a Janet P. Near, podle nichž se jedná o označení případu, kdy bývalý nebo současný zaměstnanec upozorní orgán nebo instituci oprávněnou k účinnému zakročení na nezákonné, nemorální nebo nelegitimní praktiky, ke kterým dochází s vědomím jeho nadřízených, a které jdou proti veřejnému zájmu

¹ CÍSAŘOVÁ, E. et al. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. Praha: Transparency International Česká republika, listopad 2009, s. 7.

² MICELI, M. P.; NEAR, J. P. Blowing the whistle: the organizational and legal implications for companies and employees issues in organization and management series. Lexington Books, 1992, s. 15.

³ „to blow the whistle“ In: AMMER, CH. The American Heritage Dictionary of Idioms. Houghton Mifflin Harcourt, 1997, s. 68.



nebo ohrožují veřejnost.⁴ Poměrně přesná je definice britského autora Geralda Vintena, který uvádí, že pod whistleblowingem se rozumí nedovolené zpřístupnění informací, o kterých se zaměstnanec důvodně domnívá, že dokládají porušení jakéhokoliv zákona, nařízení či pravidla, zásad pro činnost členů organizace nebo odborného prohlášení nebo se týkají špatného hospodaření, korupce, zneužití pravomoci, nebezpečí pro veřejnost nebo zdraví a bezpečnosti zaměstnanců.⁵ Výstižná je také definice Dawsona, který vymezuje whistleblowing takto: „Whistleblowing je uvážené, dobrovolné oznámení o individuálních nebo organizovaných nekalých praktikách osobou, která má nebo měla privilegovaný přístup k údajům, událostem nebo informacím o aktuálním, podezřelém nebo předpokládaném provinění v organizaci nebo způsobené organizací v rámci její řídicí schopnosti. Oznámení může být interní nebo externí a může nebo nemusí být uveřejněno.“⁶ O sestavení široké definice pojmu whistleblowing se pokusili i kanadští odborníci, v jejichž podání whistleblowing zahrnuje otevřené zveřejnění nebo tajný únik informací osobám stojícím mimo organizaci o důvěrných informacích týkajících se škodlivého jednání, kterého se dopustil kolega nebo nadřízený nebo které zamýšlí nebo umožní spáchat.⁷ Americký právní slovník uvádí, že whistleblowing je zveřejnění osobou, obvykle zaměstnancem vládní organizace nebo obchodního podniku, veřejnosti nebo příslušnému orgánu, a to o špatném hospodaření, korupci, nezákonném činu nebo nějakém jiném provinění.⁸ Dále například v rezoluci Rady Evropy je uvedeno, že pod chráněné zveřejnění je třeba zahrnout každé upozornění v dobré víře týkající se různých druhů nezákonného jednání, zahrnujícího každé závažné porušení lidských práv, které postihuje nebo ohrožuje život, zdraví, svobodu a jakýkoli další oprávněný zájem každé osoby jako subjektu veřejné správy nebo daňového poplatníka anebo akcionáře, zaměstnance či klienta soukromé firmy.⁹ Mezinárodní organizace práce přistoupila k obecnější definici, když za whistleblowing považuje oznámení zaměstnance nebo bývalého zaměstnance o nelegálních, neregulérních, nebezpečných nebo neetických praktikách zaměstnavatele.¹⁰ Transparency International definuje whistleblowing jako proces odhalení nekalého jednání v určité organizaci prostřednictvím poskytnutí informace osobám, které by měly být schopné zakročit.¹¹

⁴ MICELI, M. P.; NEAR, J. P. Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, 1985, Vol. 4, No. 1, s. 4.

⁵ DWORKIN, T. M.; NEAR, J. P. Whistleblowing Statutes: Are they Working? *American Business Law Journal*. 1987, Vol. 25, Issue 2, s. 242.

⁶ DAWSON, S. Whistleblowing: a broad definition and some issues for Australia. Business Ethic Research Unit, published as Working Paper 3/2003 as Victoria University of Technology.

⁷ KERNAGHAN, K.; LANGFORD, J. W. *The Responsible Public Servant*. Halifax: Institute for Research on Public Policy, 1990, s. 94.

⁸ West's Encyclopedia of American Law, edition 2. [online]. Dostupné z <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Whistleblowing>.

⁹ Srov. bod 6.1.1. Rezoluce 1729 (2010) přijaté Parlamentním shromážděním Rady Evropy. Dostupná z <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>.

¹⁰ Slovník Mezinárodní organizace práce (ILO) dostupný na adrese <http://www.ilo.org/thesaurus>.

¹¹ Uvedená definice vznikla v rámci projektu Transparency International „Blowing the Whistle Harder – Enhancing Whistleblower Protection in the European Union“ (viz http://www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/towards_greater_protection_of_whistleblowers/the_need_for_whistleblower_protection).



Nejsložitější otázkou při konstrukci definice whistleblowingu se jeví být vymezení předmětu oznámení, tedy pochybení (nekalých praktik), jehož se oznámení týká. Ze shora uvedených definic je ovšem zřejmé, že odborníci volí širší pojetí nekalých praktik, když kromě nezákonného jednání sem zahrnují též nelegitimní, nemorální či neetické aktivity.

Pokud jde o vymezení subjektu whistleblowingu, respektive osoby oznamovatele vyskytují se v odborných slovnících rovněž různorodé definice vyznačující se různou mírou obecnosti. Za whistleblowera je například považován ten, kdo informuje o tom, že někdo jiný provádí nezákonnou činnost.¹² Lze uvést i konkrétnější definici, podle níž se jedná o osobu, která informuje někoho s úřední mocí o nezákonném činu, který se stal zejména na ministerstvu nebo v obchodní společnosti.¹³ Wikipedia uvádí, že whistleblower je osoba, která informuje veřejnost nebo nějakou autoritu o údajné nečestné nebo nezákonné činnosti (zneužití úřední moci) vyskytující se ve vládní organizaci, veřejné nebo soukromé organizaci nebo obchodní společnosti.¹⁴ Whistleblowera tedy můžeme charakterizovat jako osobu, která má přímý přístup k informacím o nekalém jednání někoho jiného působícího ve veřejné nebo soukromé organizaci, ale nedisponuje potřebnými pravomocemi, aby mohla autoritativně vynutit docílení nápravy, a proto je nucena obrátit se na organizace či instituce, které takovými pravomocemi disponují.

Z hlediska toho, na jaký subjekt se oznamovatel se zjištěnými informacemi obrací, rozlišujeme interní a externí whistleblowing. Interní whistleblowing představuje oznámení v rámci organizace, v níž oznamovatel působí. Aby interní whistleblowing byl efektivní, musí se vnitřní oznamovací mechanismus vyznačovat jasnými pravidly srozumitelnými pro každého uvnitř dané organizace. Za komunikační kanál slouží například důvěrná telefonní linka, webový formulář, email, fax, poštovní schránka apod. V případě externího whistleblowingu se oznamovatel obrací na vnější regulační orgány/instituce (např. kontrolní či dozorčí orgány, zákonodárné orgány, média, nevládní organizace), které na základě svých pravomocí nebo silou své autority mohou požadovat přijetí nápravných opatření.

Pokud jde o whistleblowing z hlediska způsobu oznamování, rozlišujeme otevřený a důvěrný whistleblowing. V případě otevřeného whistleblowingu je totožnost oznamovatele všem známa, a to včetně osoby nebo instituce, jíž se oznámení týká. Nedochozí tedy k utajení totožnosti oznamovatele. Důvěrný whistleblowing se naopak vyznačuje tím, že totožnost oznamovatele je známa pouze orgánu či instituci, na kterou se oznamovatel se svým podnětem obrátil, přičemž tento orgán zaručuje identitu oznamovatele neprozradit třetím osobám. V případě anonymního whistleblowingu není identita oznamovatele známa žádné osobě, kdy oznamovatel činí své oznámení záměrně bez uvedení svých osobních údajů tak, aby nemohl být jakýmkoliv způsobem identifikován. Tuto formu volí nejčastěji z obavy z užití odplatných opatření ze strany toho, jehož se oznámení týká.

Vzhledem k tomu, že neexistuje žádná společná definice pojmu whistleblowing nebo whistleblower, je zvláště složité pro země, jejichž národním jazykem není angličtina, najít

¹² Oxford Dictionaries Online (US English). Dostupný na <http://oxforddictionaries.com/definition/whistle-blower?region=us>.

¹³ British English Dictionary & Thesaurus – Cambridge Dictionary Online. Dostupný na <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/whistle-blower?q=whistle-blower>.

¹⁴ Whistleblower - Wikipedia, the free encyclopedia [online]. Dostupný z <http://en.wikipedia.org/wiki/Whistleblower>.



odpovídající ekvivalent v jejich jazyce, tak aby byl schopen v sobě obsáhnout všechny aspekty tohoto fenoménu. Z tohoto důvodu ani všechny evropské země, které přijaly zvláštní právní úpravu v této oblasti, neobsahují žádnou definici stricto sensu v právním předpise.¹⁵ Výjimkou je Rumunsko, které ve svém zákoně na ochranu oznamovatelů uvádí následující definici: whistleblowerem (avertizor) je fyzická osoba, která odhalí porušení právních předpisů ve veřejné instituci, kterého se dopustila osoba nadaná veřejnou nebo výkonnou mocí v této instituci. Tuto definici je však třeba chápat v souvislosti s vymezením whistleblowingu, který je vymezen jako oznámení v dobré víře o jakémkoli jednání, které porušuje zákony, profesní nebo etický kodex nebo principy dobré správy, výkonnosti, účinnosti, hospodárnosti a transparentnosti.¹⁶

Na základě výše uvedených definic je možné vymezit 4 kritéria, kterými se whistleblowing vyznačuje:

1. odhalení nějakého pochybení (nezákonné jednání, korupce, nebezpečí),
2. na odhalení je dán veřejný zájem,
3. oznámení učiněné u orgánu, který je sto zajistit nápravu,
4. ohrožení profesní kariéry či osobní riziko pro oznamovatele.

Na základě našich zkušeností z provozu protikorupční linky 199 a kontaktu s oznamovateli zastáváme názor, že je třeba zvolit širší vymezení pojmu whistleblowing. Život nabízí různorodé situace, vztahy, možnosti přístupu k informacím, že jen širší pojetí whistleblowingu je sto zajistit efektivní odhalování nekalých praktik a ochranu všech oznamovatelů. Totéž platí i pro vymezení osoby oznamovatele. Subjekt oznamování by měl zahrnovat jednotlivce v rámci určité instituce nebo organizace stejně jako vnější strany, které nějakým způsobem participují na činnosti takové instituce nebo organizace. Za oznamovatele v širším slova smyslu proto považujeme též aktivního občana (tzv. watch dog). Podle užšího vymezení za oznamovatele považujeme jakéhokoliv úředníka, politika (např. člena zastupitelstva obce), externího dodavatele úřadu (včetně jeho zaměstnanců), konkurenční uchazeče v zadávacím řízení u veřejných zakázek či ve výběrových řízeních a zaměstnance soukromých firem.

MEZINÁRODNÍ ZÁVAZKY ČR V OBLASTI WHISTLEBLOWINGU

Mezinárodní organizace v posledních letech intenzivně bojují s korupcí ve veřejném i soukromém sektoru prostřednictvím mezinárodních úmluv, akčních plánů či společnými akcemi a mezinárodními strategiemi. Vzhledem k tomu, že whistleblowing patří mezi účinné nástroje v boji proti korupci, ukládají jednotlivé mezinárodní dokumenty smluvním státům též

¹⁵ OMTZIGT, P. The protection of „whistleblowers“. Committee on Legal Affairs and Human Rights (Report), July 2009. Dostupný z <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc09/edoc12006.htm>.

¹⁶ OMTZIGT, P. The protection of „whistleblowers“. Committee on Legal Affairs and Human Rights (Report), July 2009. Dostupný z <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc09/edoc12006.htm>.



povinnost zavést opatření na ochranu oznamovatelů. Mezi smluvní strany některých z nich náleží i Česká republika. Jedná se zejména o Úmluvu OSN proti korupci, v rámci Rady Evropy o Občanskoprávní úmluvu o korupci (zák. č. 3/2004 Sb.m.s.) a Trestněprávní úmluvu o korupci (zák. č. 70/2002 Sb.m.s.). Na rozdíl od dvou naposledy zmíněných úmluv vzešlých z půdy Rady Evropy, které Česká republika ratifikovala, je v případě Úmluvy OSN o boji proti korupci pouze jejím signatářem bez patřičné ratifikace. Úmluva OSN o boji proti korupci se věnuje problematice whistleblowingu ve svém čl. 32 a čl. 33. Podle čl. 33 je každý smluvní stát povinen zvážit, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoliv osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto úmluvou. Občansko právní úmluva o korupci stanoví opatření v boji proti korupci, která je třeba přijmout na úrovni smluvních států. Mezi těmito opatřeními nechybí ani ustanovení garantující ochranu zaměstnancům, a to konkrétně v čl. 9, podle něhož je každá smluvní strana povinna ve svém vnitrostátním právu zajistit 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. Trestněprávní úmluva o korupci stanoví v čl. 22 požadavek přijmout taková legislativní a jiná opatření, která jsou nutná k zajištění účinné a přiměřené ochrany jednak pro osoby, které oznamují korupční trestné činy nebo které jinak spolupracují s orgány činnými v trestním řízení, jednak pro svědky, kteří poskytují svědectví týkající se těchto trestných činů. V bodě 111. důvodové zprávy k této úmluvě je výslovně uvedeno, že pojem svědek zahrnuje též oznamovatele.

Z poslední doby je třeba uvést další dokument vzešlý z půdy Rady Evropy, a to Rezoluci 1729 o ochraně oznamovatelů, kterou přijalo Parlamentní shromáždění této mezinárodní organizace v roce 2010.¹⁷ V Rezoluci je poukázáno na fakt, že většina členských států Rady Evropy nemá komplexní zákony na ochranu oznamovatelů, i když mnohé z nich mají pravidla týkající se různých aspektů whistleblowingu ve svých právních předpisech upravujících pracovněprávní vztahy, trestní řízení, média a konkrétní protikorupční opatření. Vzhledem k této skutečnosti Parlamentní shromáždění vyzývá všechny členské státy Rady Evropy, aby přezkoumaly své právní předpisy týkající se ochrany oznamovatelů, majíce na paměti hlavní principy, které jsou v Rezoluci uvedeny. Příslušné právní předpisy musí v první řadě zajistit bezpečnou alternativu k mlčení. Parlamentní shromáždění Rady Evropy s odvoláním na uvedenou Rezoluci přijalo v roce 2010 Doporučení 916 o ochraně oznamovatelů, v němž mimo jiné vyzývá Výbor ministrů Rady Evropy k vypracování souboru pravidel k ochraně oznamovatelů v souladu s hlavními principy přijatými v Rezoluci a dále členské státy k přehodnocení stávajících právních předpisů z hlediska souladnosti s těmito pravidly.¹⁸

Za zmínku stojí také aktivity Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), která vydala několik doporučení na ochranu oznamovatelů.¹⁹

¹⁷ Text Rezoluce 1729 (2010) přijaté Parlamentním shromážděním Rady Evropy je dostupný z <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>.

¹⁸ Text Doporučení 916 (2010) přijatého Parlamentním shromážděním Rady Evropy je dostupný z <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1916.htm>.

¹⁹ Srov. např. OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service nebo OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Dostupné z <http://www.oecd.org>.



V této souvislosti je vhodné se zmínit též o úpravě whistleblowingu v Evropské unii. Rada EU v roce 2004 přijala nařízení č. 723/2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství. Touto novelou byly do služebního řádu úředníků ES vloženy nové články 22a a 22b, které se dotýkají problematiky whistleblowingu. Podle čl. 22a odst. 1 každý úředník, který se při plnění nebo v souvislosti s plněním služebních povinností setká se skutečnostmi vyvolávajícími domněnku existence případné protiprávní činnosti poškozující zájmy Společenství, včetně podvodu nebo korupce nebo chování souvisejícím s plněním služebních povinností, které může představovat závažné porušení služebních povinností úředníků Společenství, neprodleně informuje svého přímého nadřízeného nebo generálního ředitele, nebo považuje-li to za důležité, generálního tajemníka nebo osoby v obdobném postavení nebo přímo na Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)²⁰. Spolu s poskytnutím informací předá úředník neprodleně OLAFu rovněž veškerý důkazní materiál, jímž disponuje. V odst. 3 citovaného ustanovení je dále stanoveno, že úředník nesmí utrpět ze strany služebního orgánu žádnou újmu v důsledku poskytnutí takových informací, avšak za předpokladu, že jednal přiměřeně a v dobré víře. Článek 22b upravuje možnost poskytnutí informací předsedovi Komise, Účetního dvora, Rady nebo Evropského parlamentu nebo evropskému veřejnému ochránci práv, přičemž úředník nesmí utrpět žádnou újmu ze strany služebního úřadu, pokud jsou kumulativně splněny tyto podmínky: a) úředník čestně a v dobré víře považuje poskytnuté informace a případná obvinění v nich obsažená za pravdivá a b) již dříve poskytl stejné informace OLAFu nebo služebnímu úřadu a umožnil jim, aby s ohledem na složitost případu stanovily lhůtu k přijetí vhodných opatření. První citovaný článek tedy v rámci orgánů a institucí EU zavádí interní oznamovací mechanismus a druhý pak vnější oznamovací mechanismus, přičemž oba garantují úředníkům EU ochranu před jakoukoli újmou utrpěnou v souvislosti s učiněným oznámením.

Za vhodné považujeme též uvést pohled Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP²¹) na problematiku whistleblowingu. ESLP v četných svých rozhodnutích judikoval, že whistleblowing je chráněn článkem 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jako jeden z aspektů práva na svobodu projevu. Tak například ve věci Tillack v. Belgium, rozsudek ze dne 27. 11. 2007, stížnost č. 20477/05 potvrdil právo německého novináře pracujícího pro časopis Stern na ochranu novinářského zdroje, který otiskl informace týkající se nesrovnalostí v EUROSTATu a OLAFu. ESLP vyslovil, že provedení prohlídek a zabavování věcí v bytě a kanceláři stěžovatele belgickou policií bylo v rozporu s čl. 10 Úmluvy. Zároveň zdůraznil, že právo novinářů na ochranu jejich zdrojů není pouhé privilegium, které by bylo uděleno nebo odejmuto, ale že se jedná o základní komponentu svobody tisku. Toto rozhodnutí lze též vnímat z hlediska potvrzení významu médií jako externího komunikačního kanálu pro oznamovatele. Dále ve věci Guja v. Moldava, rozsudek ze dne 12. 2. 2008, stížnost č. 14277/04 ESLP jednomyslně konstatoval porušení čl. 10 Úmluvy, neboť stěžovatel byl propuštěn za to, že prozradil bez postranních úmyslů pravdivé informace, na jejichž zveřejnění byl dán oprávněný zájem veřejnosti. Zaměstnanec Úřadu generálního prokurátora byl totiž propuštěn kvůli tomu, že do tisku unikly oficiální dopisy dokumentující politické vměšování do probíhajících trestních vyšetřování. ESLP zastává

²⁰ OLAF byl zřízen rozhodnutím Komise 1999/3522/ES, jehož posláním je chránit finanční zájmy EU, jejich občanů a dobrého jména institucí EU, a to na základě vyšetřování podvodů, úplatkářství a jakéhokoli jiného nedovoleného jednání poškozujícího finanční zájmy EU.



progresivní pozici v souladu se svým pevným postojem ve prospěch svobody projevu jako jednoho ze základních pilířů demokratické společnosti, a to i v případě zveřejnění interních nebo tajných informací státním úředníkem. V tomto ohledu poznamenává, že státní úředník v souvislosti se svou prací může být obeznámen s určitými vnitřními informacemi, včetně tajných informací, na jejichž zveřejnění je dán silný veřejný zájem. ESLP pokládá za přiměřené, aby upozornění státním úředníkem nebo zaměstnancem ve veřejném sektoru na nezákonné jednání nebo pochybení, ke kterému došlo na jeho pracovišti, požívalo za určitých okolností ochrany. Taková ochrana může být požadována, pokud zaměstnanec nebo státní úředník je jedinou osobou nebo členem malé skupiny osob, které je známo, co se událo na pracovišti, a může tak nejlépe jednat ve veřejném zájmu tím, že upozorní zaměstnavatele nebo širokou veřejnost. Oprávněnost stěžovatele v dané věci obrátit se přímo na tisk, byla navíc dána skutečností, že v Moldavsku neexistovaly žádné právní předpisy, které by upravovaly jakékoli jiné komunikační kanály pro chráněné zveřejnění, a neměl tedy jiné účinné prostředky k nápravě pochybení. Dále lze zmínit věc *Heinisch v. Germany*, rozsudek ze dne 27. 7. 2011, stížnost č. 28274/08, v níž stěžovatelka (geriatrická sestra) namítala, že došlo k porušení jejího práva na svobodu projevu, když byla propuštěna ze zaměstnání bez předchozího upozornění z důvodu podání trestního oznámení na jejího zaměstnavatele o údajných nedostacích v poskytování institucionální péče. ESLP shledal, že veřejný zájem na informace o nedostacích v poskytování institucionální péče o seniory ze strany obchodní společnosti vlastněné státem je natolik důležitý, že převažuje nad zájmem na ochranu dobré pověsti a zájmů takové společnosti. Přestože ESLP připouští, že státem vlastněné společnosti mají také zájem na obchodní životaschopnost, poukazuje na to, že ochrana veřejné důvěry v kvalitu poskytování důležitých veřejných služeb prostřednictvím státem vlastněných nebo zřízených společností je rozhodující pro fungování a ekonomické blaho celého sektoru. Z tohoto důvodu má sám veřejný akcionář zájem na vyšetřování a objasnění údajných nedostatků v této oblasti v rámci otevřené veřejné debaty. ESLP po zvážení důležitosti práva na svobodu projevu ve věcech obecného zájmu, práva zaměstnance oznámit nezákonné jednání a pochybení, ke kterému došlo na jeho pracovišti, práva zaměstnavatele řídit své zaměstnance a po zhodnocení dalších střetávajících se zájmů shledal porušení čl. 10 Úmluvy. ESLP v uvedených rozhodnutích judikoval, že při posuzování přiměřenosti zásahu do práva na svobodu projevu ve vztahu k legitimnímu cíli musí brát v potaz několik faktorů, a to veřejný zájem na zveřejnění informací, pravost zveřejňovaných informací (dobrá víra, možná újma pro zaměstnavatele), motiv zveřejnění informací (dobrá víra, přesvědčení o pravdivosti tvrzených skutečností, veřejný zájem a neexistence diskrétnějšího způsobu zveřejnění, zda se nejednalo o projev osobního rozhořčení či nepřátelství vůči zaměstnavateli nebo očekávání osobního prospěchu, včetně finančního zisku) a pečlivá analýza uložené sankce stěžovateli a důsledky s tím spojené (např. oprávněnost a dopady výpovědi dané zaměstnanci).

Závěrem je nutné podotknout, přestože se Česká republika na základě shora uvedených mezinárodních dokumentů dobrovolně zavázala přijmout přiměřená opatření na ochranu oznamovatelů, prozatím těmto závazkům nebyla schopna dostát.



WHISTLEBLOWING V ZAHRANIČNÍCH PRÁVNÍCH ÚPRAVÁCH

Po celém světě se objevují různé modely právní úpravy whistleblowingu v závislosti na odlišných faktorech. Můžeme nalézt jak úpravy, které soustředí celou problematiku whistleblowingu do jediného předpisu (např. Velká Británie, Kanada, Rumunsko, Nizozemí), tak i roztržitost právní úpravy, kdy jsou dílčí otázky upraveny v jednotlivých zákonech vztahujících se k dané problematice (např. Francie, Belgie, Německo). Lze vysledovat, že země s právní kulturou common law disponují ucelenou právní úpravou, zatímco v evropských zemích (s výjimkou Velké Británie) je typická absence zvláštního zákona o whistleblowingu. V současné době lze však rovněž vysledovat, že evropské země s ohledem na mezinárodní závazky a zjevný přínos whistleblowingu v boji proti nežádoucím jevům, jakými jsou korupce, nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky atd., se snaží podpořit tuto činnost právě prostřednictvím legislativních změn, které zvyšují právní ochranu oznamovatelů.

I když některé jurisdikce (např. Velká Británie, JAR, Nový Zéland) mají jediný režim zveřejňování týkající se veřejného a soukromého sektoru, je celosvětovým trendem mít samostatný právní předpis upravující problematiku whistleblowingu zvlášť pro veřejný a soukromý sektor.²¹ V některých zemích samostatná právní úprava chybí a jsou upraveny pouze specifické oblasti, například způsob zveřejňování pokud jde o oblast bezpečnosti a zdraví osob nebo ochrany životního prostředí.

Níže jsou přiblíženy právní úpravy whistleblowingu ve vybraných zemích. S přihlédnutím k tomu, že doporučujeme koncentraci režimu zveřejňování a ochrany oznamovatelů v jediném právním předpise, jsou záměrně vybrány země, které komplexní úpravou disponují. Pro přehlednost jsou však rovněž uvedeny právní úpravy států z našeho regionu, přestože ucelenou úpravu nemají.

USA

Již ze samotného anglického pojmu „whistleblowing“ lze dovodit, že ochrana oznamovatelů má dlouholetou tradici právě v anglosaských zemích. Není proto překvapením, že jedním z prvních zákonů, který se zabývá problematikou whistleblowingu, je americký federální zákon False Claims Act z roku 1863.²² Uvedený zákon byl přijat v době občanské války, během které bylo zjištěno, že společnosti prodávají armádě vadné dodávky zbraní, u kterých hrozila exploze a usmrčení vojáků. False Claims Act upravuje kompenzaci a omezenou ochranu osobám, které poskytují informace o vadných výrobcích a službách dodávaných

²¹ CARSON, J. The Need for Whistleblowing Legislation in Canada: A Critical Defence. Toronto: The Association of Management, Administrative and Professional Crown (Working paper presented to the Canadian Political Science Association Conference), June 2006.

²² Platné znění zákona the Federal False Claims Act 31 U.S.C. §§ 3729-3733 je dostupné na adrese <http://www.taf.org/federalfca.htm>.



americké vládě. Jedná se o civilní nápravná opatření, jejichž adresáty jsou nevládní pracovníci. Promlčecí lhůta k uplatnění nároků je stanovena na 10 let. V roce 1986 byl revidován, kdy zároveň došlo k posílení práv oznamovatelů. Unikátním institutem, který False Claims Act upravuje, je původem z anglického zvykového práva tzv. žaloba qui tam (z latinského „qui tam pro domino rege quam pro si ipso in hac parte sequitur“, což znamená „kdo se soudí za krále, soudí se i za sebe“), který umožňuje jednotlivcům disponujícím důkazy o podvodech u veřejných zakázek a dotačních programů podat žalobu proti pachateli jménem federální vlády Spojených států. Vláda má právo se k žalobě připojit. Pokud tak neučiní, může soukromý žalobce pokračovat ve sporu sám. Cílem žaloby je získat nazpět zpronevěřené finanční prostředky. 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.

Ochrana federálních zaměstnanců je upravena v zákoně the Whistleblower Protection Act z roku 1989.²³ Vztahuje se na stávající a bývalé vládní zaměstnance a také na uchazeče o zaměstnání. V tomto zákoně je whistleblowing definován jako zveřejnění informace dokládající nezákonné nebo nekalé vládní aktivity. Zaměstnanec je při zveřejnění informací chráněn, pokud má důvodné podezření, že došlo k porušení zákona, pravidla nebo nařízení nebo korupce, hrubého plýtvání veřejných prostředků, zneužití pravomoci nebo zásadní a specifické ohrožení zdraví a bezpečnosti. Jestliže jsou vůči oznamovateli užitá odplatná opatření, může se obrátit se stížností na nezávislý orgán Úřad zvláštního poradce nebo státní agenturu, která stížnost prošetří. V případě skutečně uplatněných odvetných opatření vůči oznamovateli usiluje Úřad zvláštního poradce o nápravná opatření. Identita oznamovatele nesmí být odhalena, aniž by k tomu dal souhlas.

Pro soukromý sektor byl na federální úrovni v roce 2002 přijat Sarbanes-Oxley Act²⁴, a to v reakci na řadu finančních skandálů velkých společností (Enron, Peregrine Systems, Tico, Adelphia a WorldCom). Zákon upravuje činnost auditorů, procesy vnitřní kontroly a s tím související povinnosti a rovněž stanoví povinnost zavést interní oznamovací mechanismy pro obchodní společnosti kótované na některé z amerických burz.

Od 80. let minulého století jsou ve Spojených státech přijímány zákony jak na federální úrovni, tak na úrovni jednotlivých států, přičemž práva oznamovatelů, které upravují, lze rozdělit do dvou kategorií podle toho, zda oznamovatelů 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. Na federální úrovni existují rovněž speciální zákony, které zajišťují ochranu oznamovatelů ve zvláštních oblastech činnosti (např. pro oblast ochrany ovzduší the Clean Air Act, pro oblast energetiky the Energy Reorganization Act apod.).

²³ Text zákona the Whistleblower Protection Act of 1989 je dostupný na adrese <http://www.usda.gov/oig/webdocs/whistle1989.pdf>.

²⁴ Text tohoto zákona je dostupný např. na adrese <http://taft.law.uc.edu/CCL/SOact/toc.html>.



Kanada

V Kanadě je v současné době ochrana oznamovatelů upravena v zákoně s názvem Public Servants Disclosure Protection Act (dále jen „PSDPA“), který vstoupil v platnost dne 15. dubna 2007 a nahradil předchozí zákon the Treasury Board's Policy on the Internal Disclosure of Information.²⁵ Uvedený zákon byl přijat v souladu se závazkem kanadské vlády podporovat etické jednání ve veřejném sektoru. PSDPA upravuje proces, kdy federální zaměstnanci veřejného sektoru poskytují informace o zavrženíhodných praktikách na pracovišti a prostředky ochrany těchto zaměstnanců před odplatou ze strany zaměstnavatelů a dalších osob. 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. PSDPA neposkytuje ochranu pouze oznamovatelům – zaměstnancům působícím na federálních ministerstvech a úřadech, ale také osobám vně veřejný sektor (např. externím dodavatelům). Zaměstnanci si mohou vybrat mezi třemi způsoby chráněného oznámení – svému nadřízenému, pověřenému vedoucímu úředníkovi nebo speciálnímu komisařovi (the Public Sector Integrity Commissioner)²⁶. Každá instituce přitom musí mít upraven postup při oznamování ve vlastním vnitřním předpise. Instituce, které nemají pověřeného vedoucího úředníka, nemají využívat vnitřní postup při oznamování, ale mají se obrátit přímo na komisaře, který je nezávislou institucí stojící mimo veřejný sektor. Oznamovatelům je v rámci PSDPA zajištěna ochrana jejich totožnosti a důvěrnost poskytnutých informací, přičemž právo na zachování anonymity mají v průběhu vyšetřování i po jeho ukončení. Záznamy o oznamovateli a jím poskytnutých informacích musí být proto vedeny odděleně od ostatních spisů, přičemž přístup k nim má pouze omezený okruh osob podílejících se na vyšetřování.

Kanadská úprava obsahuje i poměrně propracovaný systém ochrany oznamovatelů před odplatou ze strany zaměstnavatelů spočívající v disciplinárních opatřeních jako například přeřazení na nižší pozici, ukončení pracovního poměru či jiná jednání a výhrůžky negativně ovlivňující pracovní podmínky. Oznamovatel se proti odplatě může bránit stížností u komisaře, kterou je třeba podat ve lhůtě 60 dnů ode dne uplatnění odplaty. Komisař je povinen rozhodnout ve lhůtě 15 dnů, zda se bude stížností zabývat. Jestliže shledá stížnost důvodnou, pověří vyšetřovatele jejím prošetřením, přičemž o rozhodnutí informuje oznamovatele. Na základě výsledku prošetření poté komisař má několik možností, jak dále postupovat – může stížnost zamítnout, jmenovat konsiliátora za účelem dosažení dohody nebo věc postoupit speciálnímu soudnímu tribunálu. Tento soudní tribunál může nařídit přijetí nápravných opatření (včetně obnovení pracovního místa), přiznat oznamovateli náhradu škody nebo přijmout disciplinární opatření proti všem, kteří proti oznamovateli uplatnili odvetu.

²⁵ Konsolidované znění zákona je dostupné na webových stránkách kanadského Ministerstva spravedlnosti <http://www.justice.gc.ca>.

²⁶ Více informací o úřadu the Public Sector Integrity Commissioner je možné získat na webových stránkách tohoto úřadu <http://www.psic-ispc.gc.ca/>.



Velká Británie

Ve velké Británii jsou oznamovatelé chráněni zákonem the Public Interest Disclosure Act z roku 1998 (dále jen „PIDA“).²⁷ Vztahuje se na zaměstnance veřejného i soukromého sektoru. Vlastnímu přijetí zákona předcházela průzkum, kterým bylo zjištěno, že mohlo být zabráněno mnoha tragédiím, kdyby existovala právní úprava garantující ochranu zaměstnancům, kteří se rozhodnou informovat o hrozícím nebezpečí. PIDA dopadá na situace, kdy se zaměstnanec rozhodne zveřejnit informace o tom, že došlo, dojde nebo může dojít ke spáchání trestného činu, někdo porušil, poruší nebo může porušit zákonem mu uloženou povinnost, došlo, dojde nebo může dojít k justičnímu omylu, zdraví a bezpečnost osob byly, jsou nebo mohou být ohroženy, životní prostředí bylo, je nebo může být poškozeno nebo bylo zakryto, bude nebo může být zakryto některé z předchozích jednání. Zákon se vztahuje nejen na zaměstnance, ale také na dodavatele, stážisty, agenturní zaměstnance, policejní úředníky a další. Podmínkou pro poskytnutí ochrany na základě PIDA je skutečnost, že zaměstnanec činí oznámení v dobré víře. PIDA upravuje tři způsoby chráněného zveřejnění 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 a takový postup je přiměřený všem okolnostem případu a nesleduje tím osobní zisk. Dále je třeba splnit následující podmínky a) oznamovatel musí mít důvodnou obavu, že v případě vnitřního zveřejnění nebo 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 u kontrolního orgánu, d) je tu dán zvlášť závažný zájem. V případě, že byl zaměstnanec po zveřejnění vystaven pronásledování (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. PIDA tedy v takových případech zavádí tzv. obrácené důkazní břemeno.

Norsko

Norsko patří do skupiny evropských států, které přijaly zvláštní právní předpisy na ochranu oznamovatelů. Nová legislativa na ochranu oznamovatelů vstoupila v platnost dne 1. ledna 2007, a to v zákoně týkajícím se pracovního prostředí, pracovní doby, ochrany

²⁷ Text zákona the Public Interest Disclosure Act of 1998 je dostupný na adrese <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>.



zaměstnanosti etc.²⁸ Tento zákon poskytuje všem zaměstnancům jak ve veřejném, tak soukromém sektoru právo oznámit podezření ze zneužití moci, resp. nesprávného počínání ve funkci v jeho organizaci, a to za předpokladu, že se řídí „vhodným postupem“ ve spojení s učiněným oznámením. Předmět oznámení tedy mohou tvořit nejen informace o trestné činnosti, ale také například informace o škodlivém pracovním prostředí, porušení bezpečnostních postupů či podezření na diskriminaci, obtěžování, nespravedlivé propuštění nebo porušení etických zásad. Za vhodný je považován vždy takový postup, kdy zaměstnanec plní svou oznamovací povinnost, postupuje v souladu s interními oznamovacími mechanismy dané organizace nebo podává oznámení u orgánu dohledu či jiných orgánů veřejné správy. Dobrá víra zaměstnance s přihlédnutím ke správnosti informací, formě a obsahu oznámení a potenciální škodě, je důležitá pro prokázání, že postup zaměstnance byl oprávněný. Jakákoli pochybnost o motivech oznamovatele nebrání oprávněnosti zveřejnění, pokud bylo učiněno ve veřejném zájmu. Zaměstnavatelé jsou povinni zavést vnitřní oznamovací postupy nebo jinak usnadnit whistleblowing, avšak přihlíží se rovněž k velikosti organizace a dalším faktorům. V praxi jsou této povinnosti zproštěny pouze malé podniky s několika zaměstnanci. Odplatou se dle tohoto zákona rozumí jakékoli nepříznivé zacházení s oznamovatelem, které je přímým důsledkem reakce na učiněné oznámení, přičemž takové zacházení je výslovně zakázáno. Před odvetou je rovněž chráněn zaměstnanec, který signalizuje, že učiní oznámení (např. kopírováním dokumentů nebo prohlašování, že učiní oznámení, nedojde-li ke změně protiprávní praxe). Jestliže se prokáže, že oznamovatel byl vystaven odplatě, může mu být přiznáno odškodnění, jehož výše není nijak limitována.

Jihoafrická republika

V jihoafrické republice upravuje problematiku whistleblowingu zákon The Protected Disclosures Act z roku 2000.²⁹ V JAR se z počátku objevovalo negativní vnímání whistleblowingu, respektive oznamovatelů, což bylo dáno negativními zkušenostmi s donášectvím z dob apartheidu. Jedná se o obdobný historický kontext jako v případě posovětských zemí. Když ovšem jihoafrický Ústav pro bezpečnostní studia prováděl průzkum o účinnosti různých antikorupčních opatření mezi odborníky, kteří se účastnili protikorupční konference v roce 1999, umístila se právní ochrana oznamovatelů na 4. místě (62,3%) ze třiceti protikorupčních opatření a byla považována za velmi efektivní nástroj v boji proti korupci.³⁰

Jihoafrický zákon o chráněném zveřejnění upravuje postup pro zaměstnance veřejného i soukromého sektoru spojený se zveřejněním informací týkajících se nezákonných nebo nekalých aktivit jejich zaměstnavatelů nebo kolegů a rovněž ochranu těchto zaměstnanců před jakoukoli profesní újmou. Zaměstnancem se ve smyslu tohoto zákona rozumí každá

²⁸ OMTZIGT, P. The protection of „whistleblowers“. Committee on Legal Affairs and Human Rights (Report), July 2009. Dostupný z <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc09/edoc12006.htm>.

²⁹ Znění zákona je dostupné na: <http://www.dha.gov.za/PDF/Protected%20Disclosures%20Act.pdf>.

³⁰ CAMERER, L. Protecting whistle blowers in South Africa: The Protected Disclosures Act. Anti-Corruption strategies, Institute for Security Studies, Occasional Paper No. 41 – 2001. Dostupný z <http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/47/Paper47.html>.



osoba, která pracuje pro jinou osobu nebo pro stát a která obdrží nebo má nárok na odměnu, a dále jakákoli jiná osoba, která se jakýmkoliv způsobem podílí na výkonu činnosti nebo podnikání zaměstnavatele. Definice zveřejnění 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. Aby se jednalo o chráněné zveřejnění, zaměstnanec tak musí učinit v dobré víře a musí mít důvodné podezření, že informace a tvrzení v nich obsažená jsou v zásadě pravdivá, a nesmí tak učinit za účelem osobního zisku.

Zákon upravuje 5 různých způsobů zveřejnění – 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, přičemž se požadavky stupňují, kdy nejvíce jich je stanoveno pro obecné 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. Zákon rovněž stanoví neplatnost právního úkonu, který vylučuje jakékoliv ustanovení tohoto zákona nebo má odradit zaměstnance v učinění oznámení. Pokud zaměstnavatel vůči zaměstnanci užije odplatné opatření, rozhoduje, není-li možná dohoda, o sporu pracovní soud. V případě, že zaměstnanci v souvislosti s učiněným zveřejněním hrozí užití odplatných opatření a požádali o to a je-li to rozumně možné, musí být převeden na jiné místo u téhož zaměstnavatele, státní zaměstnanec případně do jiného správního orgánu, přičemž takovým převedením nesmí dojít k zhoršení jeho pracovních podmínek, ledaže by k tomu dal písemný souhlas.

Rumunsko

Rumunsko jako jediná země z východního bloku zavedlo komplexní ochranu oznamovatelů, a to v roce 2004 prostřednictvím zákona č. 571/2004 o ochraně zaměstnanců z veřejné správy, veřejných institucí a z dalších organizací, kteří upozorňují na porušení zákona.³¹ Zákon byl součástí balíčku šesti zákonů, které si kladly za cíl posílit boj proti korupci, byly přijaty v reakci na zjištěné mezery stávající protikorupční politiky. Rumunsko zvolilo široké vymezení předmětu právní úpravy, když 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. Osoba oznamovatele je vymezena v souvislosti s definicí chráněného zveřejnění a jedná se o osobu umístěnou v jednom z orgánů veřejné správy, veřejné instituce nebo jiných účetních jednotek státu. Dobrá víra oznamovatele se presumuje, přičemž důkazní břemeno o opaku leží na vyšetřovateli. Každý subjekt, na který se oznamovatel s informacemi obrátí, je povinen zajistit ochranu jeho identity. Na oznamovatele se přitom automaticky aplikuje zákon o zvláštní ochraně svědků. Zákon rovněž upravuje ochranu

³¹ ALISTAR, V. East-European practice in implementing whistle-blower's protection. Public Policies – Romania's case. Strasbourg, 12 July 2011. CDL-UDT(2011)015. Dostupný z www.venice.coe.int.



oznamovatelů před odplatnými opatřeními. K ostatním zákonům je ve vztahu speciality, má tedy aplikační přednost.

Francie

Ve Francii byl vyhlášen zákon na ochranu oznamovatelů dne 13. listopadu 2007.³² Tento zákon však poskytuje ochranu pouze osobám, které oznámí korupční trestné činy na svém pracovišti, a to buď svému zaměstnavateli nebo soudním či správním orgánům. Podmínkou pro poskytnutí ochrany je dobrá víra a důvodné podezření. Takový zaměstnanec je pak chráněn před jakoukoliv odplatou ze strany zaměstnavatele, jako je zamezení přístupu k výběrovému řízení, školení, propuštění ze zaměstnání, přímá a nepřímá diskriminace, zejména pokud jde o výši platu, školení, reklasifikaci, jmenování, kvalifikaci, profesní ohodnocení, přemístění na jiné pracoviště, prodloužení smlouvy. Právní úkon, který by stvrzoval některé odplatné opatření, je považován za od počátku neplatný.

Německo

Německo v současné době nemá ucelenou úpravu whistleblowingu v jediném zákoně. V roce 2008 byla přijata novela občanského zákoníku, která do německého právního řádu zavedla ochranu oznamovatelů v § 612a BGB. Pokud jde o veřejný sektor, byl v roce 2008 přijat zákon o postavení veřejných zaměstnanců, který v ustanovení § 37 odst. 2 stanoví, že úředníci mohou oznámit podezření z korupce u příslušných orgánů, aniž by předtím byli povinni tak učinit u nadřízeného a porušili tím povinnost mlčenlivosti. Cílem tohoto ustanovení je provedení čl. 9 Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy o korupci. Kromě toho v současné době Spolkové ministerstvo pro výživu, zemědělství a ochranu spotřebitele pracuje na návrhu zákona zajišťujícího ochranu oznamovatelům v soukromém sektoru.

Zajímavé opatření však zavedl Zemský kriminální úřad v Dolním Sasku, a to elektronický Whistleblowing-systém pro anonymní oznamování korupce a hospodářské kriminality.³³ Jedná se o tzv. Business Keeper Monitoring System, který vybudovala německá firma Business Keeper AK.³⁴ BKMS je internetový komunikační kanál, jehož největší předností je zaručené zachování anonymity oznamovatele. Využívá se certifikovaný anonymizační program, který znemožňuje zjistit, kdo a odkud informace do systému zadal. Další výhodou systému je to, že oznamovatel může pokračovat v anonymní komunikaci a tak přispívat k zdárnému vyšetření případu, neboť mu je přiděleno heslo pro vstup do systému a zvláštní poštovní schránka. Cílem systému je včasné a účinné odhalení rizik v rámci podniků a veřejných orgánů. V současné době zavedly tento systém zejména nadnárodní společnosti a banky a dále například Centrální úřad pro předcházení korupce v Maroku či Indonéska protikorupční komise.

³² OMTZIGT, P. The protection of „whistleblowers“. Committee on Legal Affairs and Human Rights (Report), July 2009. Dostupný z <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc09/edoc12006.htm>.

³³ Více informací je možné získat na adrese <http://www.polizei.niedersachsen.de/dst/lka/>.

³⁴ Podrobné informace o systému „Business Keeper Monitoring System“ je možné nalézt na internetových stránkách www.business-keeper.com.



K zvýšení povědomí veřejnosti o prospěšnosti jednání oznamovatelů a nutnosti jejich ochrany se v Německu od roku 1999 každé dva roky uděluje mezinárodní cena pro whistleblowera.³⁵

Polsko

Ze sociologického pohledu je v Polsku problematické nahlížení na whistleblowing jako v ostatních posovětských zemích, kdy zákon byl nástrojem útlaku a spolupráce s orgány je vnímána v souvislosti s činnostmi tajných služeb.³⁶

Polsko v současné době nemá problematiku whistleblowingu upravenou v samostatném právním předpise. Na oznamovatele lze proto vztáhnout pouze obecné právní předpisy, z hlediska ochrany oznamovatelů zejména zákoník práce a ustanovení o zákazu diskriminace. V Polsku na rozdíl od ČR není výčet zákonem stanovených diskriminačních důvodů taxativní, proto sem lze zahrnout i diskriminační důvod na základě učiněného oznámení. Pro diskriminační spory platí princip obráceného důkazního břemene, kdy zaměstnavatel musí dokázat, že se zaměstnavatelem (oznamovatelem) nezacházel nerovně či nediskriminoval jej v pracovněprávních vztazích z důvodu učiněného oznámení. Další výhodou je i to, že v diskriminačních sporech není nijak limitována možná náhrada škody.

Slovensko

Na Slovensku v současné době rovněž nemají speciální zákon, který by problematiku ochrany oznamovatelů komplexně upravoval. Některé aspekty whistleblowingu jsou proto řešeny pouze obecnými předpisy především z oblasti pracovního, trestního a správního práva. Ministerstvo vnitra Slovenské republiky však v roce 2011 vypracovalo návrh zákona o ochraně osob při odhalování trestné činnosti související s korupcí a jinými vybranými trestnými činy (dále jen „návrh“). Tento návrh jde proti trendu západních zemí, jejichž zákony o whistleblowingu poskytují ochranu širokému okruhu oznamovatelů, když zaměřuje ochranu pouze na oznamovatele vybrané trestné činnosti. Podle ustanovení § 1 odst. 1 návrhu je předmětem zákona úprava podmínek a postupu při poskytování ochrany fyzické osobě podílející se významnou mírou na objasnění trestné činnosti související s korupčním nebo jiným vybraným trestným činem nebo na zjištění anebo na usvědčení pachatele takového trestného činu před možným postihem v oblasti pracovněprávních anebo obdobných pracovních vztahů. Vybraným trestným činem se přitom dle § 2 odst. 1 písm. b) návrhu rozumí některý z taxativně vypočtených trestných činů, mezi nimiž jsou uvedeny vybrané majetkové a hospodářské trestné činy a dále trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele, maření povinnosti veřejným činitelem, přijímání úplatku, podplácení a nepřímá

³⁵ Mezi držitele této ceny patří např. A. Nikitin, bývalý sovětský námořní kapitán (1999), který upozornil na jadernou skládku a nebezpečné praktiky ruské severní flotily, D. Ellsberg, vysoce postavený zaměstnanec amerického Ministerstva obrany (2003), jenž předal do tisku tzv. Pentagon-Papers o účasti USA ve vietnamské válce, B. Heinisch, geriatrická sestra (2007), která zveřejnila informace o nedostacích v poskytování institucionální péče nemohoucím seniorům. Více informací je možné nalést na <http://vdw-ev.de/whistleblower/whistleblower-Preis.html>.

³⁶ WOJCIECHOWSKA-NOWAK, A. Whistleblowing in Poland – Legal and Social Frameworks. Poland/Research. Dostupný z <http://www.whistleblowing-cee.org/countries/poland/research/>.



korupce. Kromě naposledy třech zmíněných trestných činů je vyžadováno způsobení nejméně značné škody (tj. škoda dosahující nejméně 26 600 eur). Podmínky, za nichž se oznamovateli poskytuje ochrana, jsou uvedeny v ustanovení § 3 návrhu, podle něhož se ochrana poskytuje fyzické osobě, která v trestním řízení podala oznámení o skutečnostech, že byl spáchán vybraný trestný čin nebo vypovídala jako svědek anebo poskytla jiný důkaz o skutečnostech souvisejících s činností jeho zaměstnavatele, které významnou mírou mohou přispět nebo přispěly k objasnění vybraného trestného činu nebo k zjištění anebo usvědčení jeho pachatele, a podala žádost o poskytnutí ochrany. Oznamovatel, resp. dle označení v návrhu chráněná osoba může podat žádost o poskytnutí ochrany kdykoliv v průběhu trestního řízení (v přípravném řízení u příslušného prokurátora, v řízení před soudem u soudu, který bude ve věci rozhodovat). Jestliže prokurátor nebo soud zjistí, že jsou splněny podmínky stanovené v § 3 a § 4 návrhu, písemně oznámí Národnímu inspektorátu práce, zaměstnavateli a fyzické osobě, která požádala o poskytnutí ochrany, že se jí poskytuje ochrana podle § 6 návrhu. Ochrana vzniká dnem doručení takového oznámení zaměstnavateli. To znamená, že s poskytnutím ochrany není spjata právo na utajení totožnosti chráněné osoby, ale naopak s přiznáním poskytnutí ochrany je spojeno odhalení identity chráněné osoby jejímu zaměstnavateli. Poskytnutá ochrana dle § 6 návrhu spočívá v tom, že každý právní úkon v pracovněprávních vztazích nebo obdobných pracovních vztazích ze strany zaměstnavatele vůči chráněné osobě může být učiněn pouze s předchozím souhlasem Národního inspektorátu práce, jinak je tento právní úkon neplatný. Poté, co Národní inspektorát práce obdrží žádost zaměstnavatele o udělení souhlasu, vyžádá si stanovisko chráněné osoby k navrhovanému právnímu úkonu, přičemž souhlas s navrhovaným právním úkonem udělí pouze tehdy, prokáže-li zaměstnavatel hodnověrným způsobem, že navrhovaný právní úkon nemá žádnou příčinnou souvislost s učiněným oznámením, jinak žádost zamítne. Proti rozhodnutí mají obě strany, tedy zaměstnavatel i chráněná osoba, právo podat odvolání.

Pokud jde o dobu trvání poskytnuté ochrany, je časově omezená. Ustanovení § 7 návrhu uvádí čtyři situace, za nichž dochází k zániku poskytnuté ochrany. Ochrana chráněné osoby tedy zaniká a) na základě její písemné žádosti, b) byla-li v souvislosti s učiněným oznámením pravomocně odsouzena za trestný čin křivého obvinění podle § 345 trestního zákona nebo křivé výpovědi a křivé přísahy podle § 346 trestního zákona, c) zánikem pracovněprávního vztahu nebo obdobného pracovního vztahu a d) odmítne-li v trestním řízení o vybraném trestném činu vypovídat nebo změnil-li zásadním způsobem svojí výpověď ve vztahu k významným skutečnostem.

Pozitivem navrhované právní úpravy je to, že chráněná osoba má dle § 8 návrhu právo na poskytnutí právní pomoci podle zvláštního zákona.³⁷ Po vzoru americké úpravy návrh v ustanovení § 9 rovněž počítá s možností přiznání odměny chráněné osobě. Výše odměny může být přiznána až do výše 10 % z uchráněného nebo navráceného majetku za předpokladu, že v trestním řízení nabyl právní moci rozsudek, kterým byl pachatel uznán vinným ze spáchání vybraného trestného činu, avšak celková suma odměny nesmí přesáhnout padesátinásobek minimální mzdy. Chráněná osoba může podat žádost o přiznání odměny do šesti měsíců ode dne doručení odsuzujícího rozsudku, na jehož

³⁷ Zvláštním zákonem se rozumí zákon č. 327/2005 Z. z., o poskytování právní pomoci osobám v materiální nouzi a o změně a doplnění zákona č. 586/2003 Z. z., o advokacii a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Zb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.



doručení má nárok. Tato lhůta je prekluzivní (propadná). Rozhodování o přiznání odměny by mělo spadat do působnosti buď Ministerstva spravedlnosti, nebo Ministerstva financí Slovenské republiky, které si za účelem posouzení nároku vyžádá stanovisko od příslušného prokurátora nebo soudu. Předmětem stanoviska má být vyjádření k míře účasti chráněné osoby na objasnění vybraného trestného činu, zjištění nebo usvědčení jeho pachatele a uchránění nebo navrácení majetku. Ministerstvo je poté povinno rozhodnout o žádosti o poskytnutí odměny do šesti měsíců ode dne jejího doručení. Nicméně na přiznání odměny není právní nárok.

Shrnutí kapitoly whistleblowing v zahraničních úpravách

Whistleblowing jako takový není novým fenoménem. První zákony na ochranu oznamovatelů byly přijaty již v druhé polovině 19. století. Při úvahách nad českým zákonem o whistleblowingu je proto vhodné využít zkušeností ze zahraničí, kde zákony na ochranu oznamovatelů dobře fungují již řadu let. Přestože se jedná o odlišné jurisdikce, lze některé z institutů uplatnit i v našem právně politickém prostředí. Výše popsané zahraniční úpravy se také vyznačují odlišným právním, politickým a kulturním kontextem, avšak lze u nich vysledovat společné rysy. Například je pro ně typické vymezení předmětu právní úpravy z hlediska definice objektu zveřejnění, respektive charakteru nekalých praktik. Za dobrou praxi považujeme široce požímanou definici nekalých praktik, která v zahraničních právních úpravách jednoznačně převažuje, neboť jen obsáhlá definice je sto pamatovat na nejružnější pochybení, před nimiž je třeba společnost a jednotlivce chránit. Chráněné zveřejnění se tedy netýká pouze trestné činnosti, ale také jiného nekalého jednání, včetně nehospodárného nakládání s finančními prostředky, porušení zákonem uložených povinností, nečestného jednání, diskriminace a nerovného zacházení, ohrožení nebo porušení zdraví, bezpečnosti osob, životního prostředí a dalších veřejných zájmů, jakož i snaha tyto aktivity zakrýt. V tomto směru se jeví být shora popsany slovenský návrh příliš zužující, neboť se týká pouze oznámení vybraných trestných činů, jimiž byla spáchána škoda dosahující nejméně cca 500 tis. Kč.

Zastáváme názor, že je ideálním řešením koncentrace ochrany oznamovatelů veřejného i soukromého sektoru v jediném zákoně. V tomto směru je inspirující zejména britská úprava. Je totiž nutné chránit rovněž akcionáře a zákazníky soukromých firem.

Z pohledu osoby oznamovatele nacházíme v zahraničních úpravách druhý společný rys, kdy ochrana je zásadně poskytována nejen zaměstnancům v klasickém pracovním poměru (včetně bývalých zaměstnanců a uchazečů o zaměstnání) ale rovněž i jiným osobám, které se nějakým způsobem podílejí na činnosti zaměstnavatele (např. dobrovolníci, stážisté, externí odborníci nebo zaměstnanci externího dodavatele apod.). Širší definice je opět na místě, poněvadž není dán opodstatněný důvod, aby tyto další osoby byly v případě oznámení v nerovném postavení vůči zaměstnancům v pracovním poměru.

Z výše uvedeného exkurzu do zahraničních úprav problematiky whistleblowingu dále plyne, že předmětné zákony nelze vnímat pouze jednosměrně, neboť zajišťují ochranu oběma stranám, tedy jak oznamovatelům, tak i jejich zaměstnavatelům. Cílem úpravy vnitřních oznamovacích mechanismů (interních komunikačních kanálů) je snaha umožnit



zaměstnavateli přijmout opatření k nápravě ještě předtím, než se informace o nekalých praktikách dostanou na veřejnost. K tomu slouží výčet nutných podmínek a okolností, které musí být splněny, aby oznamovatel nebyl povinen využít nejprve vnitřních oznamovacích mechanismů a mohl se obrátit přímo na externí subjekty, včetně politiků, médií či nevládních organizací. V tomto směru je whistleblowing významným nástrojem řízení rizik uvnitř organizace. Povinnost zavést interní oznamovací mechanismy je tedy zároveň prospěšná samotné organizaci. Existence vnitřních i vnějších komunikačních kanálů je důležitá z hlediska účelu whistleblowingu, neboť čím více je stanoveno různých způsobů oznámení, tím spíše potenciální oznamovatel některou z nich využije a zamezí tak negativním důsledkům spojeným s nekalou aktivitou.

Totéž platí také pro jasné stanovení právní ochrany oznamovatelů před odplatnými opatřeními ze strany zaměstnavatele. Charakteristický je příkladný výčet jednání, před kterými je oznamovatel chráněn. Výhodou popisných ustanovení je skutečnost, že jsou pro občany lépe srozumitelná. Pokud bude mít potenciální oznamovatel jasnou představu o ochraně, kterou mu právní řád pro případ oznámení garantuje, a bude mít v ní důvěru, tím spíše nebude mít obavy učinit oznámení. Z hlediska ochrany oznamovatelů je dominujícím prvkem princip zajištění anonymity oznamovatele, resp. utajení jeho totožnosti. Jestliže totiž bude důsledně chráněna identita oznamovatele, minimalizují se negativní důsledky spojené s oznámením, zejména pokud jde o možnou profesní újmu. Z tohoto pohledu se Slovensko ve svém návrhu vydalo zcela opačnou cestou, když vznik ochrany je vázán na oznámení o jejím poskytnutí zaměstnavateli chráněné osoby. V takovém případě je sice ke každému právnímu úkonu zaměstnavatele vůči chráněné osobě třeba souhlasu Národního inspektorátu práce, ale není tak nijak řešena ochrana zaměstnance před jinými odplatnými opatřeními, které nemají formu právního úkonu (např. šikana na pracovišti).

Pro případ, že zaměstnavatel vůči oznamovateli uplatní odplatná opatření, upravují zahraniční právní řády různé prostředky obrany, vždy však možnost obrátit se na nezávislý a nestranný orgán.

SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ČR

V současné době v České republice neexistuje žádný právní předpis, který by problematiku whistleblowingu komplexně upravoval. Jedná se o téma, které je českému právnímu řádu takřka neznámé. Pojem whistleblowing a ani jiný výraz, který by mu obsahově odpovídal, není až na jednu výjimku použit v žádném platném či účinném právním předpise ČR. Zmíněnou výjimkou je vyhláška ČNB č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů, která byla přijata při transpozici evropské směrnice související s regulatorními reformami finančního trhu. Ta ve svém ustanovení § 34 odst. 2 poněkud náhodně definuje whistleblowing jako mechanismus sdělování významných obav zaměstnanců ohledně funkčnosti a efektivnosti řídicího a kontrolního systému mimo běžné informační toky, přičemž pokud je tento mechanismus zaveden, musí být zajištěna jeho dostupnost pro všechny zaměstnance a právo na zachování důvěrnosti v případě, že jej využijí. Nicméně na ostatní



zaměstnance v roli oznamovatelů lze vztáhnout pouze obecné pracovněprávní, občanskoprávní, trestněprávní a správní předpisy. V následujícím textu jsou proto podrobně rozebrány jednotlivé oblasti práva a jejich vztah k whistleblowingu, přičemž je v tomto směru poukázáno na problematické aspekty a nedostatečnost současné právní úpravy. V jednotlivých právních oblastech práva je tedy věnována pozornost zejména těmto okruhům – možnosti oznamování, garance ochrany oznamovatelů a úskalí spojená s oznámením. V závěru kapitoly jsou poté shrnuty návrhy a doporučení, které považujeme za nutné zavést do našeho právního řádu tak, aby proces oznamování a ochrana oznamovatelů tvořili ucelený a funkční systém.

Pracovněprávní oblast

V rámci pracovněprávních vztahů je ochrana zaměstnanců upravena především v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZP“). Ochrana obsažená v tomto zákoně se též vztahuje na veřejné funkcionáře, kteří takovou funkci vykonávají v pracovním poměru (viz § 5 odst. 2 ZP). Zákoníkem práce se rovněž řídí vztahy mezi družstvem a jeho členy.

Zaměstnanec je zejména chráněn před přeložením k výkonu práce do jiného místa, než bylo sjednáno ve smlouvě, kdy je k takovému kroku třeba kumulativně splnit několik podmínek (viz § 43 odst. 1 ZP). Další omezení se vztahuje k převedení zaměstnance na jinou práci (viz § 46 ZP). Nejdůležitějším ustanovením na ochranu zaměstnanců je však § 52 ZP, který taxativně vypočítává důvody, pro něž může dát zaměstnavatel svému zaměstnanci výpověď. Nicméně z našich zkušeností z kontaktu s whistleblowery jednoznačně plyne, že uvedená omezení jsou z hlediska ochrany oznamovatelů zcela nedostatečná. Místo výkonu práce bývá často v pracovních smlouvách vymezeno velmi široce (např. hlavní město Praha), takže zaměstnavatel může poměrně snadno převést zaměstnance na jiné pracoviště, aby již nepřišel do kontaktu s důkazy o nekalých praktikách, o nichž se rozhodl informovat. Vynalézavost zaměstnavatelů při formulaci „zákonného“ důvodu pro výpověď zaměstnance z pracovního poměru, je obdivuhodná. Zaměstnanec sice může namítat neplatnost rozvázání pracovního poměru, respektive bez zbytečného odkladu písemně oznámit zaměstnavateli, že trvá na tom, aby ho nadále zaměstnával (srov. § 69 odst. 1 ZP), a ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy měl tímto rozvázáním pracovní poměr skončit, se s žalobou obrátit na soud (srov. § 72 ZP), ale celý proces je pro zaměstnance velmi stresující, zdoluhavý a z hlediska ochrany oznamovatelů nevyhovující. Možnost podat žalobu výslovně upravuje též § 315 odst. 1 ZP, a to pro případ odvetného opatření spočívajícího ve vypracování negativního potvrzení o zaměstnání nebo pracovního posudku, kdy zaměstnanec v případě nesouhlasu s jejich obsahem se může domáhat, aby zaměstnavateli bylo soudem uloženo přiměřeně je upravit.

Za určitou ochranu zaměstnanců lze rovněž považovat jejich právo odmítnout výkon práce, o níž mají 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 povinnosti zaměstnance (viz § 106 odst. 2 ZP). Zaměstnavatel v této situaci tedy nemůže zaměstnance jakýmkoliv způsobem sankcionovat. Nicméně toto ustanovení dopadá pouze na úzký okruh případů, nevztahuje se na situace, kdy je ohrožen jiný veřejný zájem než život a zdraví zaměstnanců samotných. Na druhou



stranu zaměstnanci mají sice povinnost plnit pokyny svých nadřízených, avšak pouze ty, které byly vydané v souladu s právními předpisy [viz § 301 písm. a) ZP]. Nesplnění pokynu vydaného v rozporu s právními předpisy tedy nepředstavuje porušení pracovních povinností. Pro úředníky územních samosprávních celků, kteří mají při výkonu správních činností hájit veřejný zájem, stanoví v § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, povinnost plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy. Pokud má úředník za to, že vydaný pokyn je v rozporu s právními předpisy, je povinen to bezodkladně oznámit osobě, která mu pokyn vydala, a to písemně nebo v případě hrozícího nebezpečí z prodlení ústně. Poté je úředník povinen daný pokyn splnit pouze tehdy, dostane-li od vedoucího úřadu písemný příkaz tak učinit. Úředník však nesmí vykonat pokyn nebo příkaz, pokud by se tím dopustil trestného činu, přestupku, popřípadě jiného správního deliktu, a tuto skutečnost je povinen bez zbytečného prodlení písemně oznámit vedoucímu úřadu. Obdobná úprava platí též pro příslušníky ozbrojených sborů (srov. § 46 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů, ve znění pozdějších předpisů).

Zaměstnavatel na svého zaměstnance často vyvíjí nátlak, že v případě porušení ochrany obchodního tajemství s ním bude rozvázán pracovní poměr. Nezákonné jednání či jiné nekalé praktiky nemůže ovšem zaměstnavatel zastírat obchodním tajemstvím. Definici obchodního tajemství uvádí ustanovení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Z tohoto ustanovení vyplývá, že k tomu, aby se skutečně jednalo o obchodní tajemství, musí být splněny všechny zákonem stanovené znaky, tedy musí se jednat o skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají alespoň potenciální materiální nebo nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel musí utajení odpovídajícím způsobem zajišťovat jako předmět práv náležejících k podniku. To znamená, že protiprávní jednání zaměstnavatele nelze podřadit pod obchodní tajemství a v žádném případě nemůže z tohoto titulu požívat zákonem stanovené ochrany. Zaměstnanec, který učiní oznámení o nekalých praktikách svého zaměstnavatele, se proto nemůže dostat do rozporu s ochranou obchodního tajemství.

Pro zaměstnance veřejné správy je v § 303 odst. 2 písm. b) ZP stanovena navíc povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám. Obdobně povinnost zachovávat mlčenlivost o informacích, které byly poskytnuty jako důvěrné (tj. taková informace, jejíž poskytnutí může ohrozit nebo poškodit činnost zaměstnavatele nebo porušit oprávněné zájmy zaměstnavatele nebo zaměstnanců), ukládá ustanovení § 276 odst. 3 ZP členům odborové organizace, rady zaměstnanců a zástupci pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, a to i po skončení výkonu jejich funkce. Pokud u zaměstnavatele nepůsobí odborová organizace, je třeba tuto povinnost vztáhnout na zaměstnance v základním pracovněprávním vztahu, kteří mají na druhou stranu od zaměstnavatele právo na informování o určitých skutečnostech a na jejich projednání. I pro tuto situaci ovšem platí, že se mlčenlivost nevztahuje na protiprávní jednání zaměstnavatele, a proto se nejedná o povinnost, která by mohla zamezit zaměstnanci v rozhodnutí učinit oznámení.

Určité osoby při výkonu svého zaměstnání mohou přicházet do kontaktu s utajovanými informacemi, o nichž jsou povinni zachovávat mlčenlivost a nesmí umožnit přístup k nim



neoprávněné osobě. Problematiku ochrany utajovaných informací upravuje zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Cílem citovaného zákona je prostřednictvím ochrany vymezených informací zajistit ochranu nejzákladnějším zájmům České republiky, jakými jsou zachování její ústavnosti, svrchovanosti a její územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochrana ekonomiky a ochrana zdraví nebo života fyzických osob. Tento zákon rovněž upravuje vnitřní oznamovací mechanismus, kdy jsou osoby, které mají přístup k utajovaným informacím, povinny neprodleně oznámit svému vedoucímu (odpovědné osobě), že došlo k porušení povinností stanovených tímto zákonem. Není však pamatováno na situace, kdy se porušení povinností dopouští odpovědná osoba a předmětem oznámení jsou informace o porušení jiných právních předpisů než citovaného zákona.

Kontrolními orgány na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek jsou Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, jejichž působnost je upravena v zákoně č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZIP“). Zaměstnavatel nemůže jakýmkoliv způsobem postihnout nebo znevýhodnit svého zaměstnance proto, že se zákonným způsobem domáhal svých práv a nároků vyplývajících z pracovněprávních vztahů. Takové jednání zaměstnavatele je podle § 11 odst. 1 písm. c) ZIP přestupkem, za který hrozí pokuta ve výši až do 400 000 Kč. Jestliže je u zaměstnavatele prováděna kontrola na podnět zaměstnance, je inspektor podle § 8 písm. d) ZIP povinen zachovávat mlčenlivost o jeho totožnosti. Nicméně do působnosti inspektorátů práce nenáleží přezkoumávat neoprávněné ukončení pracovního poměru a další odvetná opatření ze strany zaměstnavatelů (např. přeložení na jiné místo). Složitou situaci oznamovatelů tedy inspektoráty práce také nijak neřeší a jejich podněty dožadující se přijetí nápravných opatření a udělení sankcí by musely být odmítnuty pro nedostatek působnosti.

Pokud jde o státní úředníky, bude po nabytí účinnosti jejich ochrana zajištěna zejména v ustanovení § 80 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Státní úředník nesmí být ze strany služebního úřadu jakýmkoliv způsobem postihován nebo znevýhodňován proto, že se zákonným způsobem domáhá svých práv vyplývajících ze služebního poměru. Citované ustanovení bude obdobně jako v pracovněprávním poměru ovšem dopadat pouze na oznámení týkající se služebního poměru a nebude tedy poskytovat ochranu oznamovatelům.

Co se týče úpravy vnitřních oznamovacích mechanismů, je pouze v ustanovení § 276 odst. 9 ZP stanoveno, že je zaměstnavatel povinen projednat se zaměstnancem nebo na jeho žádost s odborovou organizací nebo radou zaměstnanců anebo zástupcem pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci jeho stížnost na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů. Obsah a forma takové stížnosti, jakož i způsob jejího projednání však nejsou v zákoníku práce blíže upraveny. Navíc předmětem stížnosti může být jen námitka týkající se pracovněprávního vztahu, takže ji nelze vztáhnout na oznamovatele, jejichž předmětem oznámení jsou informace o pochybení z jiné oblasti než pracovněprávní. Za stávající legislativy by ovšem bylo možné upravit interní oznamovací mechanismy a práva oznamovatelů ve vnitřním předpise, v němž je podle § 305 odst. 1 ZP možné stanovit ostatní práva v pracovněprávních vztazích, z nichž je oprávněn zaměstnanec. Stejně tak by mohly



být na základě § 23 odst. 1 ZP vymezeny oznamovací mechanismy a ochrana oznamovatelů v kolektivních smlouvách. Problematické je, že bez zákonem uložené povinnosti tímto způsobem stanovit ochranu oznamovatelů, lze jen stěží očekávat vůli zaměstnavatelů takovou úpravu přijmout. Na tomto místě je však vhodné zmínit, že pro některé subjekty soukromého sektoru existuje povinnost zavést vnitřní oznamovací mechanismy. Jedná se o ty soukromé subjekty působící v ČR, které jsou zároveň povinnými subjekty podle amerického zákona Sarbanes Oxley Act (srovnání blíže - právní úprava v USA str.13).

Z hlediska možnosti úpravy vnitřních oznamovacích mechanismů v interních předpisech stojí za zmínku usnesení Vlády ČR č. 270/2001 ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě. Přílohu tohoto usnesení tvoří vzorový Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, který v čl. 7 odst. 1 stanoví, že zaměstnanec, který zjistí ztrátu nebo újmu na majetku ve státním vlastnictví nebo na majetku ve vlastnictví územních samosprávních celků, podvodné či korupční jednání, je povinen tuto skutečnost oznámit nadřízenému vedoucímu zaměstnanci, popřípadě příslušným orgánům činným v trestním řízení. Každý zaměstnanec ve veřejné správě musí vynakládat veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů, zařízení a služeb, které mu byly svěřeny. Citované ustanovení lze vnímat jako jistý pokus o regulaci vnitřního oznamovacího mechanismu, ale bez bližší konkretizace a stanovení ochrany pro zaměstnance, který takové oznámení učiní, působí spíše jako vytržené z kontextu a bez reálné možnosti efektivního uplatnění v praxi.

Mezi základní zásady pracovněprávních vztahů náleží mimo jiné i povinnost, uložená zaměstnavatelům v ustanovení § 16 odst. 1 ZP, 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, přičemž podle odstavce druhého citovaného ustanovení je zakázána jakákoliv diskriminace. Pokud jde o právní prostředky obrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích, odkazuje ustanovení § 17 ZP na antidiskriminační zákon (zák. č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů). Podle § 10 antidiskriminačního zákona tedy v případě nerovného zacházení nebo diskriminace v pracovněprávních vztazích ze zákonem stanoveného důvodu má ten, kdo byl tímto jednáním dotčen, právo se u soudu zejména domáhat, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění, přičemž pokud by se takové sjednání nápravy nejevilo postačujícím zejména proto, že v důsledku diskriminace byla snížena ve značné míře dobrá pověst nebo důstojnost osoby nebo její vážnost ve společnosti, má též nárok na náhradu nemajetkové újmy v penězích. Nicméně antidiskriminační zákon nestanoví, že by mezi diskriminační důvody náleželo i oznamovatelem učiněné oznámení, proto lze na oznamovatele v pozici zaměstnanců vztáhnout pouze výše uvedený obecný zákaz nerovného zacházení a diskriminace v pracovněprávních vztazích.³⁸ Nezajištění rovného zacházení se všemi zaměstnanci, jakož i diskriminace zaměstnance ve smyslu § 16 ZP je podle zákona o inspekci práce rovněž přestupkem nebo u právnických osob správním deliktem. Povinnost zajišťovat rovné zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání a zákaz

³⁸ Antidiskriminační zákon výslovně uvádí pouze následující diskriminační důvody – rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženství, víra a světový názor (viz § 2 odst. 3).



diskriminace je též stanovena v ustanovení § 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů s tím, že porušení této povinnosti je také přestupkem nebo správním deliktem.

Pokud jde o procesněprávní stránku diskriminačních sporů, je třeba poukázat na ustanovení § 133a zákona č. 99/1963 Sb., občanský řád, ve znění pozdějších předpisů, který pro tyto spory zavádí tzv. obrácené důkazní břemeno. To v praxi znamená, jestliže žalobce před soudem uvede skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ze strany žalovaného došlo k diskriminaci z některého ze zákonem stanovených důvodů, má žalovaný povinnost dokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení. Důkazní břemeno se tedy přenáší ze strany žalující na stranu žalovanou. Je však třeba upozornit, že obrácené důkazní břemeno neznámá, že žalující strana může rezignovat na svou obecnou důkazní povinnost. Nestačí pouhé nepodložené tvrzení o tom, že byl zaměstnanec diskriminován, ale je nutno tvrzené skutečnosti doložit tak, aby z nich nerovné zacházení (znevýhodněné jednání ve srovnání s jinými zaměstnanci téhož zaměstnavatele) skutečně vyplývalo. Jen tehdy soud vychází z domněnky o nerovném zacházení, a to do doby, než případně žalovaný (zaměstnavatel) prokáže rovné zacházení se všemi zaměstnanci, respektive s těmi, jichž se diskriminace týká. Důvodem přenesení důkazního břemene je skutečnost, že pro žalovaného je mnohem jednodušší prokázat skutečnost odůvodňující legitimní motiv jeho na první pohled diskriminačního jednání.

Z našich zkušeností nicméně vyplývá, že zaměstnavatelé ve skutečnosti dávají nepohodlným zaměstnancům výpověď z pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. c) ZP, tedy pro nadbytečnost zaměstnance z důvodu organizačních změn. V takovém případě zaměstnanec jen stěží prokazuje, že pro takovou výpověď nebyly splněny zákonné podmínky. Máme proto za to, že k účinné ochraně oznamovatelů je z tohoto důvodu nutno zavést nový diskriminační důvod, a to na základě učiněného oznámení. Pouze v takovém případě bude možné na tyto pracovněprávní spory o neplatnost zrušení pracovního poměru aplikovat ustanovení § 133a OSŘ, respektive princip obráceného důkazního břemene. Pro zaměstnavatele bude nepochybně snazší prokázat, že ke zrušení pracovní pozice, kterou zastával oznamovatel, byl dán legitimní důvod, než pro oznamovatele, že tomu tak nebylo.

V souvislosti s pojednáním o antidiskriminačním právu a ochraně zaměstnanců je třeba se zmínit o působnosti veřejného ochránce práv v této oblasti. S nabytím účinnosti antidiskriminačního zákona byla totiž veřejnému ochránci práv svěřena nová agenda, a to právě ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací (viz § 1 odst. 5 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů). Nicméně jedná se spíše jen o metodickou pomoc zaměstnancům, resp. obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodu diskriminace. Do působnosti veřejného ochránce práv rovněž náleží ochrana osob před jednáním jednotlivých správních úřadů a státních institucí a provádění nezávislého šetření v individuálních případech, přičemž v případě zjištění porušení právních předpisů či jiných pochybení může navrhnout opatření k nápravě. Nemá však pravomoci k vynucení jejich přijetí. Může se pouze za účelem sjednání nápravy obracet na nadřízené orgány, vládu či poslaneckou sněmovnu, případně prostřednictvím médií vyvíjet nátlak na příslušnou instituci. S ohledem na specifický charakter případů whistleblowingu je však za stávající právní úpravy možnost ochrany oznamovatelů ze strany veřejného ochránce práv obtížně uplatnitelná.



Občanskoprávní oblast

Kromě výše uvedených právních prostředků obrany proti odplatným opatřením ze strany zaměstnavatele může oznamovatel využít pouze obecných nástrojů občanského práva. Jedná se zejména o žalobu na náhradu škody a na ochranu osobnosti. Domáhat se však svých práv soudní cestou v civilním řízení je za stávající situace velmi zdlouhavé a z hlediska ochrany oznamovatelů neefektivní. Soudní spory v civilním řízení mohou trvat i několik let.

Trestněprávní oblast

Předmětem převážné většiny oznámení jsou informace, které nasvědčují páchání trestné činnosti. Oznamovatel proto v průběhu trestního řízení často vystupuje jako svědek. Je však nejdříve třeba poukázat na to, že zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TZ“) každému ukládá povinnost u taxativně vypočtených trestných činů jednak povinnost je přezkoumat, jednak povinnost je oznámit. V opačném případě se totiž vystavuje možnosti trestního stíhání pro trestný čin nepřekážení trestného činu dle § 367 TZ nebo neoznámení trestného činu dle § 368 TZ. V této souvislosti je vhodné uvést, že oznamovací povinnost se vztahuje i na hlavní korupční trestné činy, jakými jsou přijetí úplatku (§331 TZ) a podplacení (§ 332 TZ).

Pozice osob, které plní jim zákonem uloženou povinnost a oznamují trestné činy, jakož i oznamovatelů – whistleblowerů, kteří eventuálně oznamují i jiné trestné činy, je v českém trestním řízení velice slabá. Těmto osobám, jak už bylo předestřeno výše, náleží postavení svědků. Z hlediska garantovaných práv a uložených povinností je svědek nejslabším článkem v celém trestním procesu. Jestliže je svědek zároveň osobou, která podala oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu (trestní oznámení), má v případě, že o to požádá, právo být vyrozuměn ve lhůtě 1 měsíce od oznámení o učiněných opatřeních [srov. § 158 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TŘ“)]. Z učiněného oznámení mu plynou především povinnosti jako dostavit se na předvolání k podání vysvětlení nebo ke svědecké výpovědi. Oznamovatel se může také obrátit s písemným trestním oznámením na státního zástupce nebo policejní orgán anonymně. V takovém případě však z povahy věci nemůže být vyrozuměn o učiněných opatřeních a je zde velká pravděpodobnost, nebudou-li tvrzení obsažená v oznámení dostatečně přesvědčivá, že příslušný orgán činný v trestním řízení věc odloží, aniž by zahájil trestní řízení.

Pokud oznamovatel nepodá trestní oznámení anonymně, považujeme za problematické z hlediska ochrany svědků, respektive oznamovatelů zejména to, že nemají garantované právo na utajení své totožnosti. Ustanovení § 55 odst. 2 TŘ sice stanoví možnost utajení totožnosti a podoby svědka, a to případně i na jeho žádost, ale zda k takovému utajení orgán činný v trestním řízení přistoupí, závisí v zásadě na jeho uvážení.³⁹ Jedná se tedy o institut, na který není právní nárok. Navíc podmínkou pro takové utajení je to, aby zjištěné okolnosti nasvědčovaly tomu, že svědku nebo osobě jemu blízké v souvislosti s podáním svědeckví

³⁹ Podrobnosti o zvláštním způsobu ochrany svědků a osob jim blízkých stanoví zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.



zřejmě hrozí újma na zdraví nebo jiné vážné porušení jejich základních práv, a zároveň ochranu svědka nelze zajistit jiným způsobem. Oznamovateli v souvislosti s učiněným oznámením zpravidla nehrozí taková odplatná opatření ze strany zaměstnavatele, resp. pachatelů trestné činnosti, která by dosahovala intenzity hrozící újmy na zdraví nebo porušení základních práv, proto je pro ně téměř nemožné dosáhnout utajení své totožnosti. Dalším problematickým aspektem současné právní úpravy utajení totožnosti svědka je to, že po pominutí důvodů vedoucích k utajení jeho totožnosti a podoby (oddělené vedení osobních údajů svědka) orgán, který v té době vede trestní řízení, zruší stupeň utajení těchto informací, připojí uvedené údaje k trestnímu spisu a podoba svědka ani údaje o jeho totožnosti se nadále neutajují. Svědek tedy nemá v průběhu celého trestního řízení jistotu, kdy dojde k odhalení jeho totožnosti.

Omezení procesních práv svědka spočívá dále v tom, že nemá právo nahlížet do spisu, nemá výslovné právo ani na získání opisu protokolu o své vlastní výpovědi (byť ji zpravidla od orgánů činných v trestním řízení získá) a konečně nemá právo ani na bezplatnou právní pomoc advokáta nebo na právní pomoc za sníženou odměnu.

V souvislosti s pojednáním o trestněprávním rozměru whistleblowingu je nutné poukázat na riziko, kterému může čelit oznamovatel v souvislosti s učiněným trestním oznámením, a to vystavení se trestnímu stíhání pro trestný čin pomluvy (§ 184 TZ) nebo křivého obvinění (§ 345 TZ). Ačkoli oznamovatel činí své oznámení při přesvědčení o pravdivosti tvrzených skutečností, může v případě nepotvrzení podezření ze spáchání trestného činu čelit odplatnému opatření ze strany zaměstnavatele právě v podobě oznámení pro podezření ze spáchání uvedených trestných činů. Tento fakt může ovlivnit rozhodnutí oznamovatele ve směru nepodání takového oznámení, což ve svém důsledku může mít negativní dopad na odhalování korupčního jednání. Zastáváme proto názor, že je nutné zavést do právního řádu opatření, která zamezí kriminalizaci jednání oznamovatelů spočívajícího v podání trestního oznámení, stížnosti či podnětu na některý ze státních orgánů.

Správněprávní oblast

Oznamovatelé, kteří se dozvědí o nekalých praktikách nedosahujících intenzity trestné činnosti, mají možnost obrátit se se zjištěnými informacemi na správní orgány. Jedná se zejména o různé správní orgány ve vymezené oblasti činnosti, které disponují kontrolními a dozorčími pravomocemi, jako jsou například Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Nejvyšší kontrolní úřad, finanční úřady apod. Tyto správní orgány mohou provádět kontrolu na úseku činnosti spadající do jejich působnosti, mohou požadovat přijetí nápravných opatření (odstranění zjištěných nedostatků) a v některých případech za zjištěná porušení ukládat správní sankce (zejména pokuty).

Pokud předmětem oznámení je podezření ze spáchání přestupku, může se oznamovatel obrátit s oznámením pro podezření z přestupku na příslušné orgány (obecní úřady, přestupkové komise obcí, orgány Policie ČR aj.). Obecná úprava hmotněprávní a procesní stránky přestupkového řízení je obsažena v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, která se aplikuje tehdy, není-li speciální úprava ve zvláštním zákoně. Rovněž podle tohoto zákona má oznamovatel, požádá-li o to, právo být vyrozuměn do třiceti dnů o provedených opatřeních.



Jestliže jednotlivé správní orgány nemají svojí působnost a způsob přijímání a vyřizování podnětů upraveny ve zvláštním zákoně, vztahuje se na takový postup obecná úprava obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“). Podle ustanovení § 42 SŘ jsou správní orgány povinny přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední, přičemž osobu, která podnět podala a požádá-li o to, musí správní orgán ve lhůtě třiceti dnů ode dne obdržení podnětu vyrozumět, že zahájil řízení, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Oznamovatel tedy nemá právo, aby na základě jeho oznámení, resp. podnětu došlo k zahájení kontroly. Jinými slovy příslušný orgán státní správy je povinen se podáním zabývat, ale není povinen návrhům oznamovatele vyhovět.

Stejně jako v případě trestního oznámení může oznamovatel učinit anonymní podání s tím, že zde taktéž hrozí úskalí, že v případě nedostatečných důkazů se daný správní orgán podnětem nebude meritorně zabývat a odloží jej.

Pokud jde o oblast pracovněprávní, může se zaměstnanec obracet se stížnostmi na inspektoráty práce, jak je uvedeno výše, případně na úřady práce. V případě inspektorátů práce je okruh jeho práv širší, neboť má právo na vyrozumění o výsledku šetření týkajícího se jeho osoby a na utajení své totožnosti. Nicméně do působnosti žádného ze správních orgánů nenáleží přezkoumávat, zda k odplatným opatřením ze strany zaměstnavatele došlo z důvodu učiněného oznámení či podání jiného podnětu u příslušného správního orgánu a v případě zjištění pochybení možnost uložit povinnost přijmout nápravná opatření a sankce.

Oznámení prostřednictvím médií

Za situace, kdy oznamovatel důvodně nemá důvěru v oznámení nadřízenému či osobě či jiné osobě uvnitř organizace, ani v externí orgán, do jehož působnosti by mělo spadat prošetření zjištěných pochybení, případně pokud hrozí reálné riziko, že bude po učiněném oznámení vystaven odplatným opatřením ze strany zaměstnavatele, existuje pro tyto krajní případy vnější komunikační kanál v podobě médií. Výhodou této oznamovací možnosti je to, že je zajištěna ochrana totožnosti oznamovatele. Podle ustanovení § 16 zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů totiž fyzická osoba nebo právnická osoba, která se podílela na získávání nebo zpracování informací pro uveřejnění nebo uveřejněných v periodickém tisku, má právo odepřít soudu, jinému státnímu orgánu nebo orgánu veřejné správy poskytnutí informace o původu či obsahu těchto informací.

Shrnutí kapitoly Současná právní úprava ČR

Ze shora uvedené analýzy platné legislativy v České republice je zřejmé, že složité postavení oznamovatelů ve vlastním procesu oznamování nekalých praktik, jakož ani jejich ochrana před odplatnými opatřeními ze strany zaměstnavatelů nejsou až na dílčí aspekty v právním řádu ČR nijak řešeny. Whistlebloweri, respektive oznamovatelé nekalých praktik na pracovišti, mohou přitom sehrát důležitou úlohu při odhalování podvodů, nehospodárnosti a korupce v jednotlivých institucích veřejného i soukromého sektoru. Jejich rozhodnutí ve věci konat může zachránit životy, napomoci chránit lidská práva a zabezpečit dodržování zákonů. Z důvodu ochrany veřejných zájmů na sebe oznamovatelé často přebírají vysoké riziko, když po učiněném oznámení daných praktik mohou (a zpravidla budou) na pracovišti



čelit mobbingu či bossingu, propuštění ze zaměstnání, případně je zaměstnavatel může žalovat nebo hrozit žalobou z důvodu porušení povinnosti mlčenlivosti nebo pomluvy a taktéž mohou být vystaveni trestnímu postihu. V extrémních případech mohou čelit výhrůžkám fyzického napadení a likvidace, a to nejen jich samých, ale i jejich blízkých osob.

Je třeba si uvědomit, že právo oznamovatele informovat společnost a uveřejnit informace o nekalých praktikách souvisí jednak se svobodou projevu, jednak s přesvědčením oznamovatele založeném na morálních hodnotách jednat ve veřejném zájmu, respektive s uvědoměním si své vlastní odpovědnosti vůči společnosti. Cílem právní úpravy whistleblowingu by proto mělo být zabezpečení chráněného informování, které může omezit hrozící nebo již vzniklé škody a postihnout viníky, přičemž účelem chráněného informování by mělo být zejména zabezpečení komplexní právní i faktické ochrany oznamovatelů. Bylo by chybou zaměřovat oznamovatele za pouhé svědky a domnívat se, že jejich ochrany je možné dosáhnout například rozšířením práv svědků v trestním nebo správním řízení. Oznamovatelé totiž nejsou jen pasivními pozorovateli, kteří vnímají svými smysly určitou událost, ale jsou aktivními občany, kteří hájí veřejné zájmy.

Na základě našich zkušeností s whistleblowery (zejména prostřednictvím protikorupční linky 199) a po zhodnocení současné právní úpravy v ČR uvádíme níže legislativněprávní doporučení, která by dle našeho názoru neměla chybět v efektivní právní úpravě whistleblowingu.

Předmět právní úpravy

1. Doporučujeme vymezit předmět právní úpravy z hlediska objektu oznamování, kdy zejména doporučujeme širší definici. Jaká jednání jsou trestnými činy nebo přestupky či jinými správními delikty, je již vymezeno v platných zákonech z oblasti trestního a správního práva. Předmětem oznámení by však po vzoru zahraničních úprav nemělo být pouze oznámení týkající se těchto deliktů, ale též oznámení jakýchkoli protiprávních nebo neetických aktivit, které ohrožují nebo porušují život, zdraví, svobodu, bezpečnost a další oprávněné zájmy občanů. Měly by sem tedy spadat například též případy, kdy zaměstnanec státní správy ohrožuje důvěru v morální kvality tím, že získané poznatky a informace zneužívá k získání nebo zprostředkování výhod nebo prospěchu pro sebe či jinou osobu (k tomu srov. povinnosti uvedené pro tyto zaměstnance v § 303 odst. 2 a 3 ZP).

2. Doporučujeme vymezit osobu oznamovatele rovněž co nejširším způsobem, aby se zajistila ochrana kromě zaměstnanců v pracovním nebo služebním poměru také dalším osobám, jakými jsou především bývalí zaměstnanci a uchazeči o zaměstnání, dobrovolníci, stážisté, externí dodavatelé a jejich zaměstnanci, externí poradci a odborníci a též blízké osoby oznamovatele. Z ochrany poskytované předmětným zákonem by neměli být vyloučeni ani příslušníci bezpečnostních sborů a vojáci z povolání. Zákon o whistleblowingu by tedy měl zahrnovat zaměstnance jak z veřejného, tak ze soukromého sektoru, včetně příslušníků ozbrojených sil a speciálních služeb.⁴⁰ Pokud pod ochranu předmětného zákona bude spadat širší okruh osob, zvýší se efektivita whistleblowingu, neboť tyto osoby rovněž přicházejí do

⁴⁰ Tento rozsah je také doporučen v bodě 6.1.2. Rezoluce 1729 (2010) o ochraně whistleblowerů, přijaté Parlamentním shromážděním Rady Evropy.



přímého kontaktu s činností zaměstnavatele a disponují tak informacemi o jeho aktivitách, včetně těch nekalých.

Doporučení pro oznamovací mechanismy

1. Doporučujeme stanovit obsahové náležitosti oznámení (event. stížnosti či podnětu) podávaného orgánům státní správy a rovněž formu takového oznámení – v případě existence elektronické podatelny daného správního orgánu umožnit též podání prostřednictvím emailu, aniž by však bylo vyžadováno, aby taková písemnost byla podepsána elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu.

2. Doporučujeme jasně vymezit právo oznamovatele na utajení své totožnosti, což 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. Tento aspekt ochrany oznamovatelů považujeme za zvláště 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. Tento chybný krok vytváří prostor pro dehonestaci osoby oznamovatele, snižování jeho hodnověrnosti v očích vyšetřovacích orgánů a jeho okamžité vystavení perzekuci ze strany zaměstnavatele či nesouhlasících spolupracovníků a dále také pro zamezení přístupu k důkazům o nekalých aktivitách.

3. Doporučujeme upravit též možnost anonymního podání, přestože jsme si vědomi úskalí spojeného s anonymním oznámením z hlediska jeho prošetření. Lze předpokládat, že určité procento oznamovatelů by z obavy z prozrazení jejich totožnosti k oznámení za jiných okolností vůbec nepřistoupilo. Pokud ovšem budou mít oznamovatelé důvěru v zákonnou garanci utajení jejich totožnosti, sníží se i počet anonymně učiněných oznámení. K eliminaci problémů spjatých s anonymním oznámením by ovšem nepochybně přispělo zavedení elektronického systému, který by oznamovateli zaručoval vyloučení zjištění jeho totožnosti, ale zároveň by umožňoval zprostředkování komunikace mezi vyšetřovatelem a oznamovatelem i v průběhu vyšetřování. Takový systém velmi dobře funguje například v Dolním Sasku pro oznamování korupce a hospodářských trestných činů u Zemského kriminálního úřadu.

4. K oznamovateli by se mělo přistupovat jako k aktivnímu účastníkovi celého procesu oznamování a prošetřování oznámených nekalých praktik, měl by mít tedy právo na informování o průběhu a výsledcích vyšetřování (být například vyrozumíván o konání hlavního líčení apod.) a na doručení opisu rozhodnutí v dané věci, případně měl by mít též právo vstupovat do průběhu vyšetřování např. formou navrhování provedení důkazů.

5. Doporučujeme rozšířit procesní práva oznamovatele, který zároveň vystupuje jako svědek v trestním řízení. To znamená především zavést právní nárok oznamovatele na utajení totožnosti, právo na opis protokolu o svědecké výpovědi, právo nahlížet do spisu a činit si z něj kopie a výpisy, v případě nemajetnosti právo na bezplatnou právní pomoc advokáta nebo na pomoc za sníženou odměnu, právo na informování o průběhu trestního řízení, jakož i na



doručení opisu rozhodnutí v dané trestní věci, které by mohl využít v případném následném soudním sporu se zaměstnavatelem.

6. Doporučujeme stanovit povinnost upravit ve vnitřním předpise nebo kolektivní smlouvě vnitřní oznamovací mechanismy, zejména povinnost zaměstnavatele, resp. osoby určené k přijímání oznámení zajistit utajení totožnosti oznamovatele, jakož i možnost zaměstnanců podávat oznámení anonymně. Vnitřní oznamovací mechanismus by měl být snadno přístupný pro všechny zaměstnance dané organizace a zajišťovat náležité a odpovědné prošetření každého nahlášeného případu. Jako komunikační kanál může posloužit anonymní telefonní linka, webový formulář, email či poštovní schránka, případně možnost osobního kontaktu. Rovněž je nutné stanovit lhůtu, ve které je zaměstnavatel (pověřená osoba) povinen prošetřit nahlášené skutečnosti. Ta by neměla činit více jak 30 dnů, neboť s postupujícím časem hrozí ztráta či zakrytí důkazů ze strany těch, jichž se oznámení týká. 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. Aby ovšem interní oznamovací kanál měl smysl, je nutné stanovit sankce pro zaměstnavatele pro případ, že uložené povinnosti poruší. Interní oznamovací systém by tedy měl obsahovat vynucující mechanismy a mechanismy stanovící další sledování kauzy a její šetření. Zaměstnavateli by dále měla být uložena povinnost seznámit zaměstnance při nástupu do práce s vnitřními oznamovacími mechanismy. Dobrá praxe představuje stav, kdy osoby zastávající vedoucí pozice v každé organizaci bez ohledu na to, zda se jedná o veřejný nebo soukromý sektor, mají informace o nekalých praktikách na pracovišti, které řídí, a mají jasně stanovená pravidla, jak tyto situace řešit. Je třeba si uvědomit, že interní oznamovací mechanismy k odhalování nekalých praktik uvnitř organizace posilují dobrou správu takové organizace, jakož i její etiku. Důvěryhodné vnitřní komunikační kanály navíc povzbuzují jednotlivce v odhalení jejich podezření z nekalých praktik ještě před tím, než se tyto informace dostanou na veřejnost a případně zdiskreditují dobrou pověst dané organizace.

7. Doporučujeme výslovně zakotvit možnost obrátit se na média v případě neúspěchu či nemožnosti využít vnitřních oznamovacích mechanismů (např. vzhledem k důvodné obavě z odplaty zaměstnavatele) či v případě neúspěchu u externích nezávislých orgánů, či v případě překročení přiměřených lhůt k prošetření učiněného oznámení u některého z těchto orgánů. Takové oznámení by mělo být zároveň považováno za chráněné zveřejnění, tedy oznamovatel by požíval stejné ochrany dle zákona o whistleblowingu (zejména ochrany před ukončením pracovního poměru, trestním stíháním pro pomluvu či neoprávněné nakládání s osobními údaji apod.). Podmínkou pro využití těchto externích komunikačních kanálů by ovšem měla být důvodná domněnka, že předchozí oznamovací mechanismy selžou nebo již selhali a dále důvodné přesvědčení o pravdivosti tvrzení oznamovatele. Tyto požadavky jsou typické pro zahraniční zákony o whistleblowingu, proto doporučujeme tento vzor převzít.

8. Nevládní neziskové organizace by měly mít možnost obrátit se vlastním jménem na příslušné státní orgány, a zároveň by měly mít (stejně jako whistleblower) zakotveno právo na informace o průběhu a výsledcích šetření.

9. 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. To znamená přijmout taková doplňující bezpečnostní opatření, která maximalizují úspěšné prošetření oznámených skutečností uvnitř organizace a současně minimalizují potřebu oznamovatele využít vnějších komunikačních kanálů z důvodu selhání těch vnitřních.

10. V případě učiněného oznámení v dobré víře a při důvodném přesvědčení o pravdivosti tvrzených skutečností, i když tyto šetřením nakonec nebyly potvrzeny, doporučujeme vyloučit právní odpovědnost oznamovatele ve smyslu trestněprávním, občanskoprávním nebo správněprávním tak, aby nemohl být sankcionován pro pomluvu, porušení mlčenlivosti či disciplinárně jakkoli jinak postihován. Podání oznámení by mělo být možné na základě pouhého podezření a nemělo by být zatíženo důkazním břemenem. Dekriminalizace jednání oznamovatelů je zcela na místě, neboť z našich zkušeností plyne, že osoby, jichž se informace týkají, volí odplatu ve formě trestního oznámení pro spáchání trestného činu křivého obvinění nebo pomluvy velmi často.⁴¹

Doporučení k ochraně oznamovatelů

1. Doporučujeme zakotvit zákaz diskriminace z důvodu domáhání se vlastních práv v pracovněprávních vztazích, jakož i z důvodu využití práva podat podnět, stížnost nebo oznámení na jakýkoliv státní orgán, to znamená zavést do antidiskriminačního zákona nový diskriminační důvod, a to na základě učiněného oznámení. Takové legislativní opatření by výrazně posílilo ochranu oznamovatelů, neboť by se oznamovatelé mohli odvolávat na výslovné zákonné ustanovení, mohli by využít prostředků obrany podle antidiskriminačního zákona, což by po procesní stránce mělo za následek i pro tyto spory zavedení obráceného důkazního břemene, dle zákona o inspekci práce by porušení zákazu nerovného zacházení a diskriminace i pro tyto případy mělo za následek stíhání pro přestupek nebo správní delikt, za něž by inspektoráty práce mohly ukládat pokuty.

2. Doporučujeme v souvislosti s bodem 1. zavést princip obráceného důkazního břemene pro diskriminační spory z důvodu učiněného oznámení, tedy novelizovat ustanovení § 133a OSŘ, čímž by se zlepšilo postavení oznamovatelů, neboť by nebyli zatíženi důkazním břemenem a odpadla by pro ně 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.

3. Opět v souvislosti s bodem 1. doporučujeme rozšířit působnost veřejného ochránce práv i na pracovněprávní spory v souvislosti s učiněným oznámením, kdy by v těchto sporech mohl kromě prošetřování podnětů oznamovatelům poskytovat metodickou pomoc, jak je tomu nyní v případech nerovného zacházení a diskriminace.

4. Vhodným opatřením by bylo zřízení nové nezávislé instituce, která by prošetřovala případy odplatných opatření ze strany zaměstnavatelů či dalších osob, přičemž v případě zjištění pochybení by mohla podat žalobu na ochranu oznamovatele k příslušnému soudu.

⁴¹ Zavést do trestního práva ochranu oznamovatelů před trestním stíháním pro pomluvu či porušení úředního nebo obchodního tajemství doporučuje rovněž v bodě 6.1.3.2. Rezoluce 1729 (2010) o ochraně whistleblowerů, přijatá Parlamentním shromážděním Rady Evropy.



V tomto směru je například inspirující úprava působnosti kanadského Úřadu Public Sector Integrity Commissioner. Do působnosti takové instituce by mělo rovněž náležet právo přezkoumávat důslednost, resp. nedůslednost uskutečněného vyšetřování oznámených informací, a to buď na základě podnětu oznamovatele, nebo z úřední povinnosti. V případě zjištění nedostatků by tato instituce mohla vydávat závazná doporučení k přijetí nápravných opatření, doplnění vyšetřování apod., přičemž pokud by zjistila disciplinární či kárné provinění, mohla by se obracet s návrhy za účelem disciplinárního nebo kárného postihu na příslušné orgány. Důvěra potenciálních oznamovatelů ve včasné a řádné prošetření jejich oznámení je zásadním faktorem ovlivňujícím jejich rozhodnutí takové oznámení vůbec učinit. Z různých výzkumů totiž plyne, že potenciální oznamovatelé uvádí jako hlavní důvod, proč se nakonec rozhodli neučinit oznámení, nedůvěru v postupy oficiálních kontrolních a vyšetřovacích orgánů. Tento důvod přitom převažuje i nad obavou z uplatnění represe ze strany zaměstnavatele. 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, proto je zcela na místě existence nezávislé instituce dozorující průběh vyšetřování.

5. Do působnosti nově zřízené instituce by měly rovněž náležet činnosti jako sběr, analytické zpracování a pravidelné vyhodnocování (nejlépe čtvrtročně nebo půlročně) údajů týkajících se whistleblowingu. V pravidelných intervalech by měly být zveřejňovány zprávy o whistleblowingu a při zjištění nedostatků by měla být vydávána doporučení k otázkám souvisejícím s whistleblowingem, a to eventuálně též doporučení k vydání, změně nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Tyto výstupy by měly být volně přístupné na webových stránkách dané instituce. Za účelem systematického sběru dat by bylo vhodné upravit povinnost pro všechny kontrolní a vyšetřovací orgány nahlašovat této instituci každý nový případ whistleblowingu. Tato instituce by také měla každý rok zveřejnit aktuální „black list“ organizací, které se staly předmětem oznámení, což by mohlo mít silný preventivní efekt.

6. V případě důvodné obavy oznamovatele o užití odplatných opatření na původním pracovišti doporučujeme zavést právo oznamovatele požádat o přeložení do jiného místa (např. do jiné organizační složky státu) v průběhu vyšetřování, aniž by došlo k zhoršení jeho pracovních podmínek, ledaže by k tomu dal písemný souhlas. Takový institut do svého zákona o whistleblowingu zakotvila například Jihoafrická republika. V případě nemožnosti realizace přeložení do jiného místa by přitom bylo vhodné, aby oznamovatel mohl rozvázat pracovní poměr s tím, že by mu při skončení pracovního poměru příslušelo od zaměstnavatele odstupné ve výši nejméně šestinásobku jeho průměrného výdělku.

7. Doporučujeme zakotvit v zákoníku práce, jakož i v ostatních zákonech upravujících služební poměry, mezi základní zásady zákaz užití jakýchkoli odplatných opatření vůči zaměstnanci z důvodu domáhání se svých práv a podání podnětu, stížnosti či oznámení na správní orgán. Po vzoru zahraničních úprav by bylo vhodné uvést výkladové ustanovení, co se rozumí odplatným opatřením a to za využití demonstrativního (příkladného) výčtu, jako například skončení pracovního poměru, bezdůvodné snížení mzdy nebo platu, převedení na jinou práci, přeložení do jiného místa, zamezení prohlubování nebo zvyšování kvalifikace, zamezení účasti na školení, jiné formě přípravy nebo studiu, bezdůvodné neposkytnutí odměny, zhoršení pracovních podmínek a podobně. Současně je třeba pro zaměstnavatele zavést vysoké sankce v případě jejich porušení (včetně disciplinárního nebo kárného



postihu) a právo oznamovatele na náhradu škody (nárok na náhradu způsobené majetkové i nemajetkové újmy bez jakékoliv limitace).

Princip ochrany oznamovatelů by v demokratické společnosti měl tvořit základní článek pracovněprávních vztahů. Jestliže potenciální oznamovatelé budou mít důvěru v ochranu garantovanou právním řádem, bude whistleblowing skutečně účinným nástrojem v boji s korupcí, neboť se minimalizuje odůvodněná obava informovaných osob učinit oznámení o nekalých praktikách.

ANALÝZA PRAKTICKÝCH ZKUŠENOSTÍ S WHISTLEBLOWINGEM

Občanské sdružení Oživení se od roku 1999 zabývá systematickým odhalováním střetu zájmů a korupce ve veřejné správě a zvyšováním transparentnosti veřejného sektoru. Od ledna 2011 Oživení provozuje také národní protikorupční Linku 199, jejímž zřizovatelem je Ministerstvo vnitra ČR. Provoz Linky zajišťují studenti posledních ročníků právnické fakulty, popřípadě absolventi právnické fakulty, vždy se supervizí zkušeného advokáta, a to každý pracovní den od 9h do 17h. Mimo pracovní dobu mohou volající zanechat vzkaz na záznamníku, který je v nejbližší pracovní den operátorem Linky vyřízen. Právní poradna Oživení přijímá podněty týkající se korupce rovněž na emailové adrese poradna@oziveni.cz, popřípadě dalšími způsoby jako například osobním kontaktem, poštou, z tisku apod.

Protikorupční Linka 199 tedy představuje v komunikačním portfoliu Oživení s veřejností nový nástroj. Následující analýza se zaměřuje zejména na vyhodnocení dat a zkušeností, které byly během ročního provozu Linky nashromážděny a to ve vztahu k whistleblowingu a oznamovatelům.

V samotném vyhodnocení figurují také původní komunikační kanály, které sice oznamovateli nejsou a ani nemohou být využívány tak často, jako je tomu u Linky, nicméně o to zajímavější může být jejich srovnání v některých námi sledovaných oblastech.

Analýza je rozčleněna do pěti dílčích kapitol, které se postupně věnují vyhodnocení získaných dat dle stanovených kritérií.

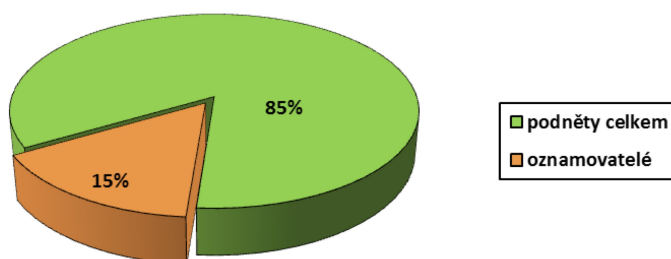


Podněty celkem/ Podněty Oznamovatelů

Tato část analýzy ukazuje, jaký je podíl podnětů od oznamovatelů v porovnání se všemi podněty, které byly během sledovaného období roku 2011 nashromážděny právní poradnou Oživení. Během roku 2011 se na Oživení prostřednictvím jednotlivých podnětů obrátilo 1532 osob. Z tohoto počtu bylo 237 osob (15%) zařazeno do některé z příslušných kategorií oznamovatelů.

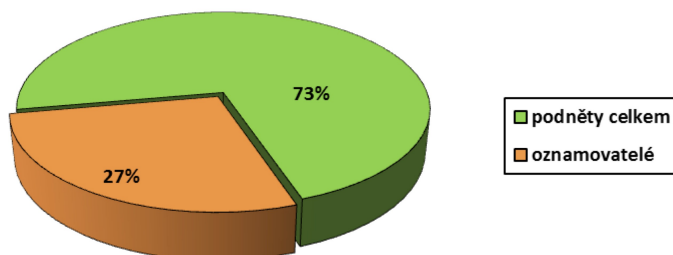
237 podnětů od oznamovatelů (15%), 1295 ostatních podnětů (85%), celkem podnětů 1532

Podíl podnětů od oznamovatelů



Při provedení totožného srovnání pouze u podnětů, které nebyly odmítnuty již při prvním kontaktu s pracovníkem poradny (837), se podíl oznamovatelů zvýší na 27%. Je tedy zřejmé, že téměř každý třetí neodmítnutý podnět přijatý ve sledovaném období byl učiněn osobou, kterou lze označit za oznamovatele.

Podíl podnětů od oznamovatelů
mezi relevantními podněty



Pokud srovnáme počet podnětů od oznamovatelů (237) s počtem pracovních dní v roce 2011, kterých bylo 253, dostaneme téměř jeden podnět od oznamovatele každý den.



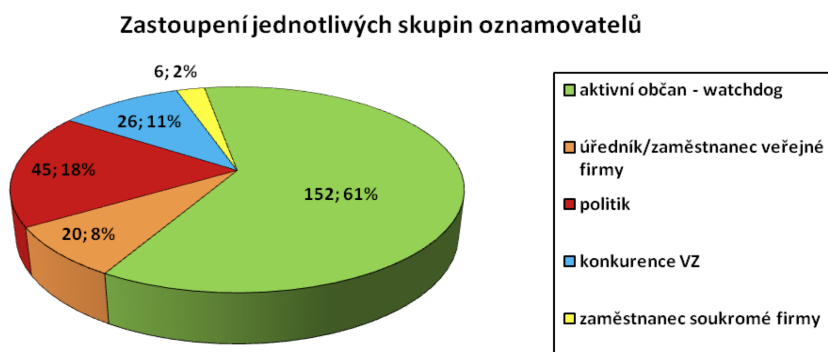
Zastoupení jednotlivých skupin oznamovatelů

Na základě našich zkušeností s provozem protikorupční Linky 199 a kontaktu s oznamovateli zastáváme názor, že je třeba zvolit co možná nejširší vymezení pojmu oznamovatel. Praktický život nabízí různorodé situace, vztahy a možnosti přístupu k informacím, u nichž pouze široké pojetí oznamovatele je sto zajistit efektivní ochranu všech oznamovatelů před možnou perzekucí. Z uvedených důvodů bylo pro účely této analýzy vymezeno 5 skupin oznamovatelů, kteří přestože se v mnohých aspektech odlišují, tvoří ve svém souhrnu pojem oznamovatel:

- ☒ aktivní občan – watchdog
- ☒ úředník / zaměstnanec veřejné firmy
- ☒ politik
- ☒ konkurence veřejné zakázky
- ☒ zaměstnanec soukromé firmy

Pokud pod označení oznamovatele bude spadat širší okruh osob, zvýší se dle našeho názoru efektivita při odhalování podvodů, nekalého jednání, špatného hospodaření a korupce. V zájmu ochrany veřejných zájmů oznamovatelé mnohdy upozadují své zájmy osobní, což je z jejich strany spojeno s četnými riziky. S pojmem oznamovatele by ovšem neměla být spojena pouze nutnost ochrany, ale také by se k oznamovatelům mělo přistupovat jako k aktivním účastníkům celého procesu oznamování a prošetřování oznámených nekalých praktik. Oznamovatelé by měli mít právo na informování o průběhu a výsledcích vyšetřování a na doručení opisu rozhodnutí v dané věci, případně by měli mít též právo vstupovat do průběhu vyšetřování např. formou navrhování provedení důkazů. Právě z těchto důvodů jsou mezi oznamovateli zahrnuti také skupiny, kterým v souvislosti s oznámením nehrozí přímé postihy způsobené jejich slabším postavením. Přesto je jejich přínos vyplývající např. z úzké návaznosti na informační zdroje v potenciálně korupčně rizikových oblastech natolik významný, že by dle našeho názoru měli mezi oznamovatele spadat.

Ve sledovaném období bylo mezi celkovými 237 podněty oznamovatelů následující rozložení mezi jednotlivé skupiny.





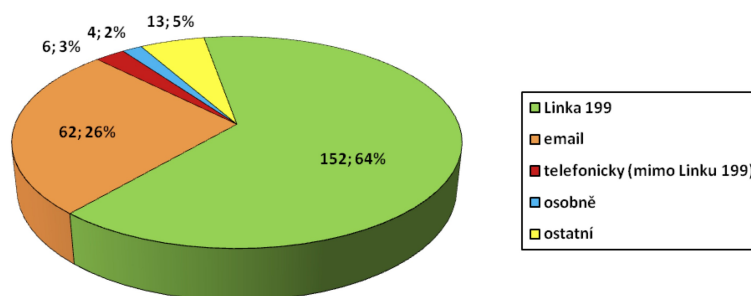
Způsob oznámení

Podnět z Linky 199 / Podnět z jiných zdrojů

Jak již bylo uvedeno výše, představuje sice bezplatná protikorupční Linka 199 hlavní zdroj pro získávání podnětů, nicméně nikoliv zdroj jediný. Tato část zobrazuje, jak často jsou jednotlivé komunikační kanály oznamovateli využívány. Během roku 2011 se na Oživení prostřednictvím Linky 199 obrátilo 152 oznamovatelů (64% všech oznamovatelů). Kromě podnětů přijatých tímto způsobem se však právní poradna Oživení zabývala také dalšími 85 podněty od jiných oznamovatelů (36 % všech podnětů). Z nich byl nejvíce zastoupen kontakt prostřednictvím emailu (62 podnětů; 26%).

152 podnětů z Linky (64%), 62 podnětů z ostatních zdrojů (26%), celkem všech podnětů 237

Percentuální rozložení dle způsobu oznámení



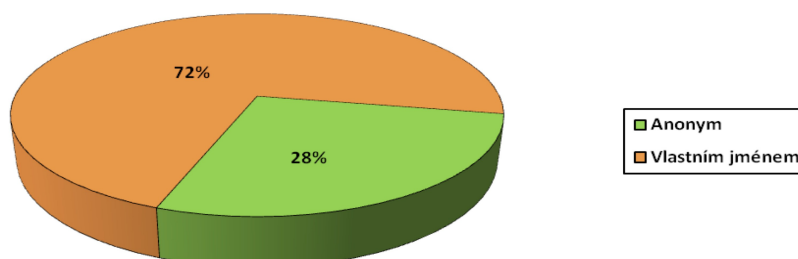
Linka 199 tedy přijímá téměř dvě třetiny všech podnětů od oznamovatelů.

Anonymně / vlastním jménem

V této části se analýza věnuje zpracování statistiky, jaké procento ze všech přijatých podnětů tvoří oznámení učiněná anonymně. Z 237 podnětů bylo 52 anonymních (28%). U zbylých 185 oznámení neměli oznamovatelé problém se sdělením svého jména.

185 podnětů vlastním jménem (72%), 52 podnětů anonymně (28%), celkem všech podnětů 237

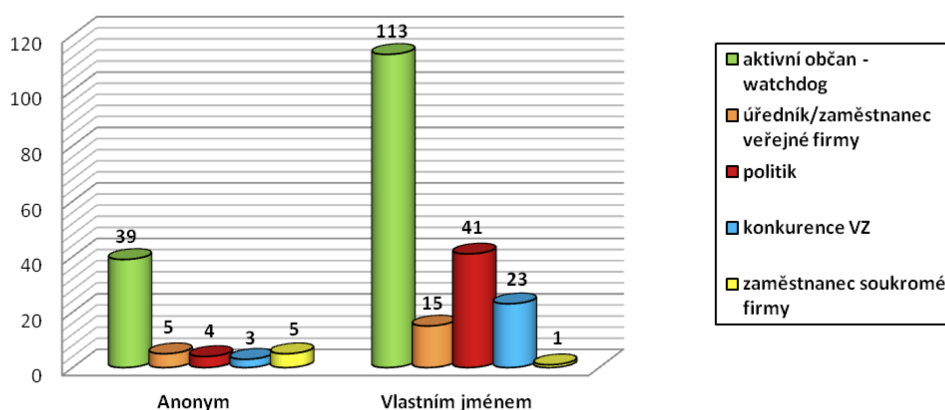
Percentuální zastoupení anonymních oznamovatelů





Lze uzavřít, že nízké zastoupení počtu anonymních oznámení poukazuje na poměrně vysokou úroveň důvěry v nevládní neziskové organizace. Je to pochopitelně dáno ze samé podstaty těchto organizací, které nejsou nijak spjaty s veřejnou mocí. Důvěra je klíčovým aspektem, na kterém většina oznámení spočívá a lze předpokládat, že vysoké procento oznamovatelů z obavy z prozrazení jejich totožnosti k oznámení vůbec nepřistoupí. Je nutné, aby tato skutečnost byla v nové právní úpravě zohledněna a oznamovatelům byla poskytnuta adekvátní ochrana. Zvýšená důvěra posléze přinese také snížení počtu anonymních oznámení, u kterých existují mnohá úskalí spojená s jejich prošetřením.

Zastoupení anonymů mezi jednotlivými skupinami oznamovatelů



Tento graf potvrzuje, že zastoupení anonymních oznámení převažuje či je procentuálně blíže oznámením činěných vlastním jménem u těch skupin oznamovatelů, u nichž hrozí postihy ze strany zaměstnavatele/nadřízeného (zaměstnanci soukromých firem a úředníci či zaměstnanci firem veřejných).

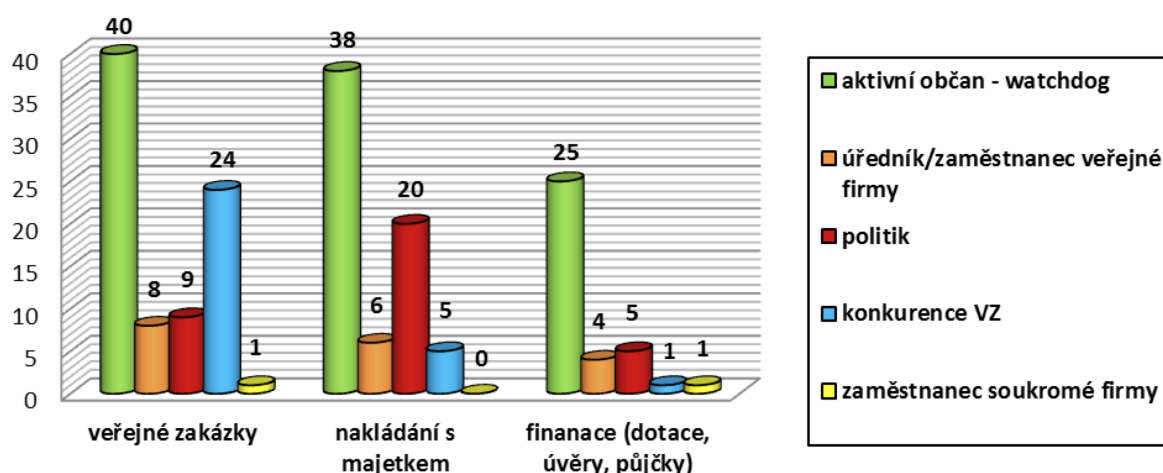
Oblast, které se oznámení týká

Rozložení oznámení dle sledovaných oblastí zájmu

Tato část se věnuje srovnání a vyhodnocení dat z hlediska tzv. „sledovaných oblastí veřejného zájmu“. Aby bylo možno všechny podněty přijaté protikorupční poradnou Oživení co nejlépe a nejpodrobněji vyhodnocovat, bylo vymezeno celkem 14 různých oblastí (12 základních, 1 kategorie pro irelevantní podněty a 1 kategorie zbytková), jichž se podněty nejčastěji týkají. Z pohledu sledovaných oblastí veřejného zájmu bylo posléze vyhodnoceno také všech 237 oznámení. Tímto postupem byly zjištěny nejvíce exponované oblasti, na něž oznamovatelé upozorňují. Vůbec nejčastěji se oznámení týkala oblasti veřejných zakázek (76 oznámení, 27% všech oznámení), oblasti nakládání s veřejným majetkem (64 oznámení, 23% všech oznámení) a oblasti financí – dotace, úvěry, půjčky (33 oznámení, 12% všech oznámení).



Rozložení oznamovatelů dle oblasti veřejného zájmu



Je patrné, že všechny tři výše zmíněné oblasti se týkají hospodaření s veřejnými prostředky, z čehož pramení také zvýšený zájem o ně a jejich kontrolu.

Z přiloženého grafu lze vyčíst také další zajímavou skutečnost, která se týká oznamovatelů politiků. Ti tvoří jedinou skupinu, u které nepřevládá oblast veřejných zakázek. Oznámení politiků se nejčastěji týkají nakládání s majetkem, kdy tato oblast více než dvojnásobně převyšuje veřejné zakázky. Je to nepochybně dáno faktem, že právě politikům je nakládání s majetkem zákony svěřeno do působnosti (jde z valné většiny o obecní či krajské zastupitele a radní) a disponují tedy potřebnými informacemi pro případná oznámení všech nesrovnalostí.

Na tomto místě je také vhodné poukázat na zcestnost úvah a návrhů, které směřují k vymezení oznamovatele a jeho ochrany pouze v případech, kdy bude na základě jeho oznámení zahájeno trestní řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že všechny tři výše zmíněné oblasti, které jsou nejčastěji předmětem oznámení, lze z hlediska trestněprávního podřadit do oblasti hospodářské kriminality, nelze takový postoj přijmout. Hospodářská kriminalita se totiž oproti kriminalitě obecné vyznačuje některými specifiky, z nichž tím nejvýraznějším je její velmi obtížné a náročné dokazování, které na orgány činné v trestním řízení klade nemalé nároky zejména z hlediska právních a ekonomických znalostí. Dle našeho názoru je ovšem zcela nepřijatelné, aby takovéto znalosti byly vyžadovány také po samotných oznamovatelích. Takový dopad by ovšem měla právní úprava chránící oznamovatele, pokud by nastoupila pouze v případech, kdy bylo zahájeno trestní řízení. Oznamovatel by sám musel posoudit a vyhodnotit, zda lze jím zjištěné jednání klasifikovat jako trestný čin, což by mu za předpokladu, že mu v tomto dají orgány činné v trestním řízení za pravdu, mohlo posléze zajistit také ochranu danou novým zákonem. Je zcela zřejmé, že takováto konstrukce je zcela nepřijatelná. Dle našeho názoru je nutné předmět právní úpravy z hlediska objektu oznamování vymezit podstatně širěji a to nejen na oznámení trestných činů a přestupků, ale po vzoru zahraničních právních úprav též jakýchkoli



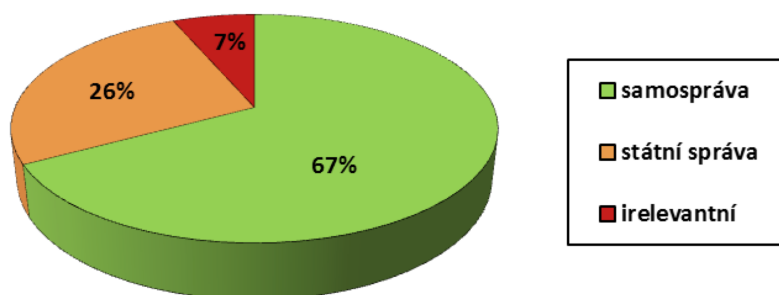
protiprávních nebo neetických aktivit, které ohrožují nebo porušují život, zdraví, svobodu, bezpečnost a další oprávněné.

Rozložení oznámení dle veřejného sektoru

Dalším ze sledovaných kritérií bylo rozložení oznámení dle veřejného sektoru. Rozdělení kategorií odpovídá duálnímu pojetí veřejné správy v České republice. Kategorie „irelevantní“ v tomto případě reprezentuje podněty, které nespádají pod státní správu ani samosprávu, typicky oznámení týkající se soukromého sektoru.

oznámení týkající se státní správy 73, oznámení týkající se samospráv 186, irelevantní oznámení 18

Rozložení oznámení dle veřejného sektoru



Dvoutřetinová převaha podnětů týkajících se samosprávy poukazuje na skutečnost, že oznamovatelé projevují větší zájem o dění ve svém bezprostředním okolí. Přirozeně se zde projevuje větší snaha o nápravu věcí, které se člověka přímo dotýkají.

Druh poskytnutého poradenství odmítnutá / zpracovaná oznámení

Odmítnuté podněty 43 oznámení (18% všech oznámení)

35 oznámení z Linky 199, 8 oznámení z jiných zdrojů

V rámci provozu protikorupční poradny bylo zaznamenáno pouhých 7 podnětů od oznamovatelů (3% všech podnětů), které byly odmítnuty již při prvním kontaktu, a to z důvodu zcela irelevantního obsahu. Dále bylo zaznamenáno celkem 36 podnětů (15% všech podnětů), kdy oznamovatelé nebyli schopni po úvodním oznámení doložit svá tvrzení. Lze tedy konstatovat, že 43 všech oznámení (18% všech oznámení) bylo poradnou odmítnuto a to buď ihned při prvním kontaktu anebo později pro nedoložení relevantních dokladů.

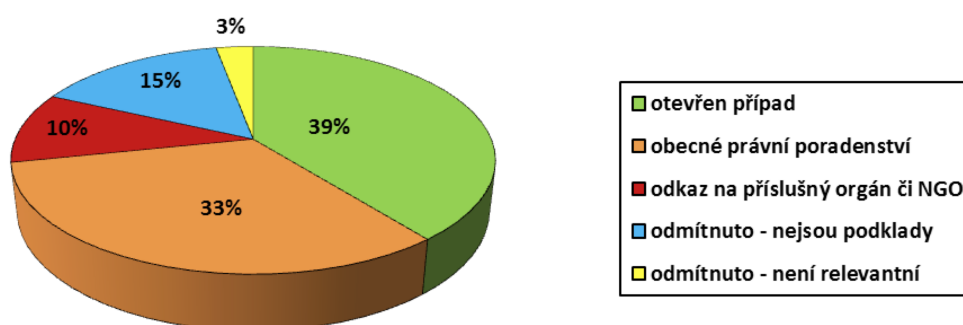


Zpracované podněty – 194 oznámení (82 % všech oznámení)

117 oznámení z Linky 199, 77 oznámení z jiných zdrojů

Relevantní podněty oznamovatelů byly zpracovány s ohledem na jejich obsah a množství již získaných podkladů trojím způsobem. Buď bylo poskytnuto základní právní poradenství (poskytnutí základní právní analýzy, poskytnutí rad a možností, jak ve věci dále postupovat), či byl oznamovatel odkázán na příslušný orgán (nejčastěji šlo o policii ČR) či jinou nevládní organizaci, jejíž zaměření bylo pro daný případ vyhodnoceno jako vhodnější (1 podnět). V případě 93 podnětů (39 %) bylo oznamovatelům poskytnuto poradenství rozšířené, které již zahrnuje obsáhlejší a podrobnější analýzu celého případu včetně poradenství ve spolupráci s advokátem.

Vyřízení podnětů

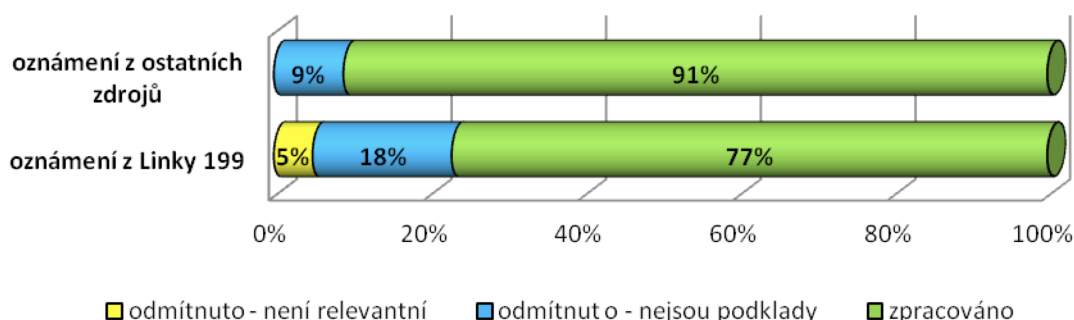


Z celkových 194 podnětů od oznamovatelů (82%) bylo shledáno za relevantní a bylo poradnou řešeno jedním ze tří výše uvedených způsobů. Tato čísla poukazují na vysokou efektivitu poradny, jakožto speciálního nástroje určeného oznamovatelům, jelikož pouhých 18% končí odmítnutím.

Při srovnání relevance oznámení ze samotné Linky 199 a podnětů z jiných zdrojů lze říci, že z oznámení přijatých prostřednictvím Linky je odmítáno 23%, zatímco u oznámení získaných z jiných zdrojů je odmítáno pouhých 9% podnětů.



Srovnání vyřízení oznámení z Linky 199 a ostatních zdrojů



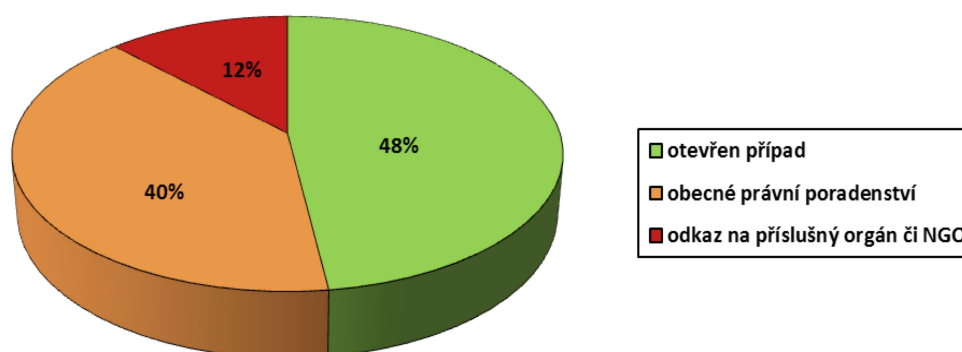
Způsob zpracování relevantních podnětů od oznamovatelů

Evidovaných 194 podnětů, které nebyly operátory odmítnuty, bylo po věcné stránce řešeno takto:

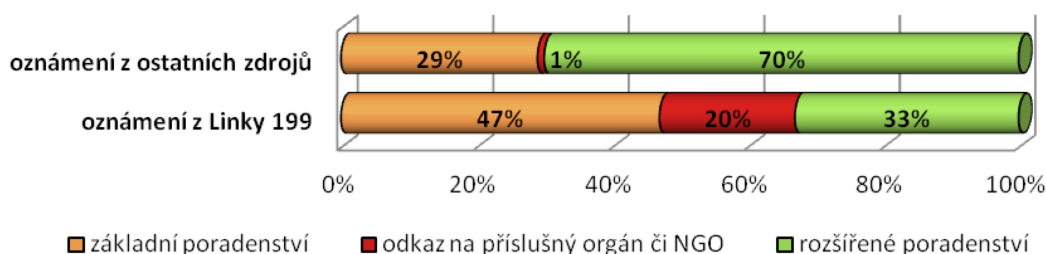
- 1) Oznamovateli bylo poskytnuto základní právní poradenství – 77 podnětů (33% všech podnětů, 40% neodmítnutých podnětů). Přímo z Linky plyne 55 případů (36% podnětů z Linky), zbylých 22 podnětů plyne z jiných zdrojů (26% jiných podnětů).
- 2) Oznamovateli bylo či stále je poskytováno rozšířené právní poradenství zahrnující zejména prostudování poskytnutých podkladů ze strany oznamovatele, vypracování základní právní analýzy případu, doporučení postupu v konkrétní věci, popř. v odůvodněných případech je poskytováno právní zastoupení ve věci advokátem – 93 podnětů (39% všech podnětů, 48% neodmítnutých podnětů). Přímo z Linky plyne 39 případů (26% podnětů z Linky), zbylých 54 podnětů plyne z jiných zdrojů (64% jiných podnětů).
- 3) Oznamovatel byl po svém oznámení odkázán na jiný orgán (většinou policie ČR) nebo NGO – 24 podnětů (10% všech podnětů, 12% neodmítnutých podnětů). Přímo z Linky pochází 23 podnětů a zbývajících 1 podnět pochází z jiných zdrojů.



Způsob zpracování relevantních podnětů od oznamovatelů



Způsob zpracování neodmítnutých oznámení z Linky 199 a ostatních zdrojů

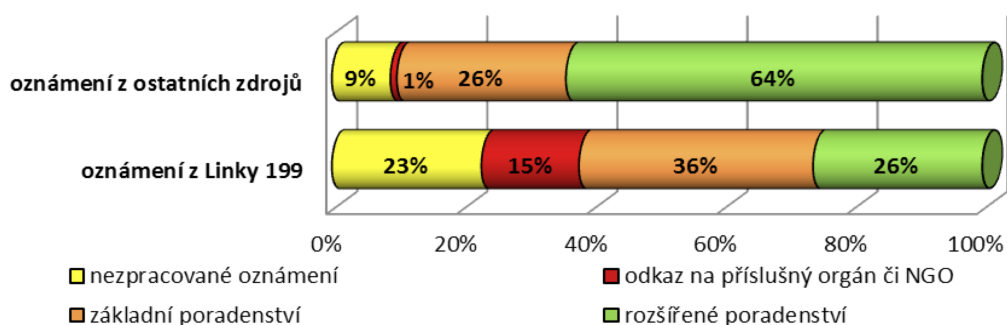


Celková „úspěšnost“ přijatých podnětů

Při srovnání relevance oznámení přijatých přes Linku 199 lze říci, že ze 152 hovorů na Linku vyplynulo 94 podnětů, kterým bylo poskytnuto základní či rozšířené právní poradenství, přičemž celých 39 oznámení bylo relevantních v užším slova smyslu, kterým se operátoři věnovali podrobně pod odborným vedením advokáta. Pokud jde o podněty z jiných zdrojů, než přímo z Linky 199, pak z 85 podnětů vyplynulo 76 podnětů, kterým bylo poskytnuto základní či rozšířené právní poradenství a z toho bylo 54 podnětů relevantních v užším slova smyslu, kterým se operátoři věnovali podrobně pod odborným vedením advokáta.



Srovnání úspěšnosti oznámení z Linky 199 a z jiných zdrojů oznámení

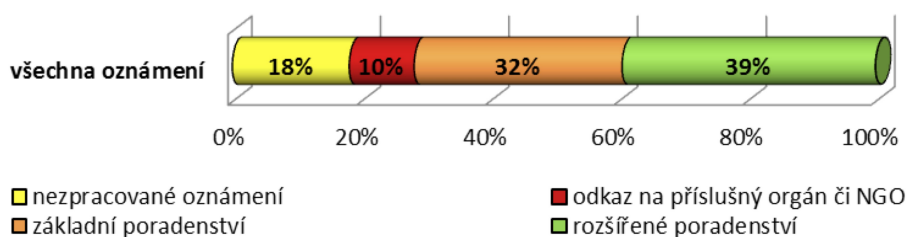


Z těchto čísel vyplývá, že Linka 199 je zdrojem relevantních oznámení v nejužším slova smyslu pouze z jedné čtvrtiny, zatímco u ostatních komunikačních kanálů je procentuální zastoupení relevantních oznámení více než dvojnásobné. Na druhou stranu nelze pominout ani skutečnost, že Linka 199 představuje nejvyužívanější zdroj všech oznámení, pokud bereme v potaz tzv. čistá čísla. Jako nejefektivnější proto vnímáme právě možnost využití několika informačních kanálů, které oznamovatelům umožňují zvolit si ten, který jim dle vlastního uvážení nejlépe sedí. Linka 199 mnohdy funguje jako nástroj zprostředkovávající prvotní kontakt osobám, které neví, kam se se svým oznámením obrátit nebo nedůvěřují nabízeným mechanismům. Právě Linka, umožňující přímou komunikaci s osobou poskytující poradenství, představuje vhodný nástroj pro tyto oznamovatele, neboť prakticky okamžitě může nabídnout řešení či alternativy, které oznamovatel doposud neznal.

Naproti tomu kontakt pomocí emailu častěji využívají oznamovatelé, kteří již v oznamovacím procesu narazili na konkrétní problém a pravděpodobně se tedy v dané problematice lépe vyznají a orientují. Pro tyto typy oznamovatelů se jistě lépe hodí možnost popsat složitější a mnohdy poměrně rozsáhlé případy v strukturované podobě. Také pro pracovníky poradny je tento způsob oznámení u složitějších případů vhodnější, jelikož dává více času pro jejich pochopení a posouzení, což jsou nezbytné mezikroky pro zpracování odpovídající právní analýzy.

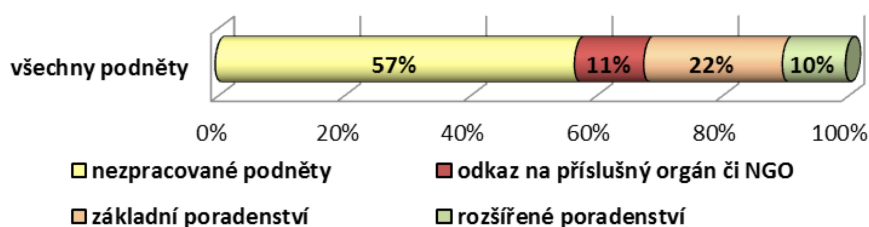


Úspěšnost všech oznámení



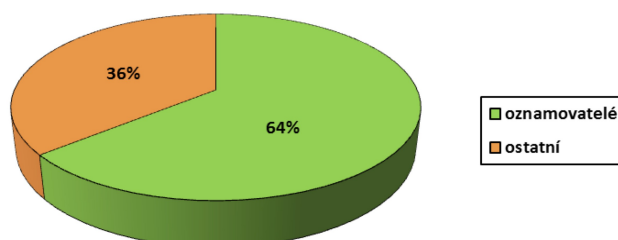
Vysoké procento zpracovaných oznámení nejlépe vynikne při srovnání se statistikou vyřízení všech podnětů, které byly v roce 2011 přijaty protikorupční poradnou Oživení. Těch bylo celkem 1532 a celých 875 (57%) zůstalo nezpracovaných z důvodu irelevantního obsahu či nedodání potřebných podkladů, na jejichž základě by bylo možné podnět rozpracovat. Vůbec nejmenší podíl mezi způsoby vyřízení naopak zaujímá rozšířené poradenství, které bylo poskytováno pouze v případě 146 podnětů (10%). V tomto ohledu lze vysledovat diametrální rozdíl mezi oznámeními a „běžnými“ podněty přijatými protikorupční poradnou Oživení.

Úspěšnost všech podnětů



Z celkového počtu 146 případů rozšířeného poradenství v roce 2011 bylo celých 93 (64%) přijato od osoby, kterou lze označit za oznamovatele.

Zastoupení oznamovatelů mezi podněty s poskytovaným rozšířeným poradenstvím





Shrnutí kapitoly Analýza praktických zkušeností s whistleblowingem

Na základě všech dílčích shrnutí lze uzavřít, že Linka 199 funguje jako poměrně efektivní nástroj při pomoci oznamovatelům a to i přes skutečnost, že jejím primárním zaměřením je poradenství ve věcech korupce. Tento stav je dle našeho názoru dán zejména vysokou úrovní důvěry v nevládní neziskové organizace v České republice, což v kombinaci s provozováním uvedené Linky vytváří ideální komunikační kanál pro oznamovatele, kteří si mnohdy nejsou jistí, kam by měli svá oznámení směřovat.

Naším doporučením v tomto směru je, aby nevládní neziskové organizace byly připravovanou právní úpravou na ochranu oznamovatele zapojeny do procesu ochrany oznamovatelů a to ve chvíli, kdy interní i oficiální veřejné mechanismy selhaly, či existuje důvodná obava, že selžou. V takových případech by oznamovatelům hrozilo, že jim postavení oznamovatele a z něj vyplývající nárok na ochranu nebudou přiznány, což je pro potenciální oznamovatele demotivující řešení. Přiznání statutu oznamovatele by v uvedených a jí prověřených případech prováděla nezávislá organizace, která se na poli boje proti korupci angažuje, čímž by se předešlo nežádoucím, výše zmíněným situacím.



STUDIE A VYHODNOCENÍ PRAKTICKÝCH ZKUŠENOSTÍ OZNAMOVATELŮ

Případy oznamovatelů v ČR

Tato část analýzy se věnuje známým i méně známým případům whistleblowingu v České republice, z nichž některými z nich se přímo zabývala také protikorupční právní poradna Oživení. Skupina oznamovatelů, kteří stáli na počátku všech uvedených kauz, byla ze strany Oživení přizvána ke spolupráci na zpracování této analýzy, aby přispěla svými praktickými zkušenostmi z praxe.

úředník / zaměstnanec veřejné firmy Korupce na SFŽP

Patrně nejznámější případ oznamovatele v České republice. Pan Libor Michálek byl v srpnu roku 2010 jmenován do čela Státního fondu na ochranu životního prostředí za účelem transformace této instituce na „Zelenou banku“. Krátce po nástupu do funkce ředitele byl vystaven korupčnímu nátlaku, o němž po neúspěšné snaze o zapojení BIS začal sám pořizovat důkazy. Ty posléze předal společně s trestním oznámením policii a některé nahrávky také médiím. Ze strany zaměstnavatele byla proti jeho osobě uplatňována šikana, která postihla také jeho nejbližší spolupracovníky, jež byli vyhozeni. Tehdejší náměstek SFŽP navíc proti osobě pana Michálka podal trestní oznámení pro pomluvu a občanskoprávní žalobou mu vyhrožoval také ministr. Vzhledem k rozsahu a charakteru případu, který zasahoval až na nejvyšší místa se objevily také snahy osobu pana Michálka mediálně dehonestovat. Byly proti němu vedeny výpady, kdy byl označován za „toho špatného“ namísto toho, aby byl jeho postup vyzdvížen.

Korupce na Ministerstvu vnitra

Vedle první zmíněné jde o další mediálně známou kauzu týkající se tentokrát Ministerstva vnitra. Právník Ondřej Závodský byl od roku 2005 vedoucím právního oddělení Zařízení služeb ministerstva vnitra. Z této pozice měl možnost přístupu k informacím, na jejichž základě opakovaně upozorňoval na špatné nastavení systému, které vede k rozkrádání v rámci nájemních vztahů a dalším protiprávním transakcím. Místo toho, aby jeho upozornění byla prověřena, přišlo od nadřízených osob přeřazení do nižší funkce, jehož účelem bylo odtržení od zdroje informací. Spolupracovníci, kteří se postavili na stranu pana Závodského, sdíleli v mírnější formě jeho pracovní osud. Vedlejším efektem, jehož negativní dopad byl ale patrně ještě silnější, byly také anonymní výhrůžky namířené proti dětem pana Závodského.

Významnou roli v tomto případě sehrála nakonec média. Jak sám uvádí, bez spolupráce s nimi by jím oznamované skutečnosti nikdo nebral vážně. Teprve v okamžiku, kdy se média kauzy chytla, se jeho podněty začaly kompetentní osoby zabývat, což vyústilo až ve výměnu ředitele ZSMV. Loni v únoru byl novým ředitelem vrácen do jeho původní funkce šéfa právního oddělení. Tyto personální změny jsou sice dílčím úspěchem, kterého se podařilo dosáhnout, nicméně k prošetření všech transakcí a potrestání viníků nevedly.



Kauza Městský úřad Rakovník

Případ úřednice, která přišla na to, že jsou přestupky lidí blízkých starostovi záměrně promlčovány. Docházelo k tomu, že jí nadřízený dával pokyny, jak má věc vyřešit a pokud ho neposlechla, spisy si přebíral a vyřizoval je sám. Společně se svým kolegou podala sérii trestních oznámení na své nadřízené. Následně došlo vůči osobě oznamovatelky ze strany zaměstnavatele k mobbingu a bossingu. Byla přestěhována do jiné budovy, než se nacházel zbytek jejího oddělení a jejích spolupracovníků. Opakovaně byla také upozorňována na porušování pracovních povinností a bylo jí odebráno osobní hodnocení. Kolega, který oznamovatelce s jejím případem pomáhal, byl již propuštěn. Nátlak a neúnosná atmosféra na pracovišti vyústily nakonec v psychické zhroucení oznamovatelky.

Kauza dětský domov Nový Jičín

Kauza oznamovatelů, kteří zpočátku anonymně upozorňovali na podezření, že zástupce ředitelky novojičínského dětského domova bije nepřiměřeným způsobem děti a jeho pes také v ústavu způsobil zranění několika dětem. Obrátili se na zřizovatele dětského domova, kterým byl krajský úřad. Oznamovatelka byla v ústavu zaměstnána jako vychovatelka a informace o bití dětí jí svěřilo přímo jedno z nich. Poté, co bylo krajským úřadem oznámení označeno za neopodstatněné, rozhodla se společně se svým manželem vystoupit z anonymity. O případ navíc projevila zájem média, jimž oznamovatelé celý případ popsali. Po zveřejnění přešel dětský domov do protiútku a podal na oznamovatele trestní oznámení kvůli údajné pomluvě. Trestní řízení vedené proti oznamovatelům v tuto chvíli stále probíhá.

Kauza Gymnázium Christiana Dopplera

Na počátku této kauzy stálo udělení známky nedostatečná na vysvědčení jedné ze studentek Gymnázia Christiana Dopplera. Studentka byla shodou okolností dcerou tehdejší zástupkyně ředitele, což vtáhlo vcelku banální věc do spirály událostí, na jejímž konci byly tři z učitelek donuceny k odchodu ze zaměstnání.

Známka byla, s vědomím ředitelky, zástupkyní ředitele přepsána z nedostatečné na dostatečnou, což se pochopitelně nelíbilo učitelce, která známku udělila. Celou věc tedy společně se svou kolegyní oznámila na Českou školní inspekci, která oběma oznamovatelkám dala za pravdu a známka byla navrácena k původnímu hodnocení a zároveň bylo nařízeno konání komisionální zkoušky. Oznamovatelce byla ovšem vedením školy účast na této zkoušce zapovězena, ač na to měla dle platného školního řádu nárok. Opět tedy nezbylo než se obrátit na Českou školní inspekci, která také v tomto případě shledala postup vedení školy za nesprávný.

V reakci na uvedené jednání bylo učitelkám doporučeno, aby podaly výpověď. Následovalo zrušení finančních odměn a snížení osobního ohodnocení a to posléze až na nulu. Nakonec jim byl upraven rozvrh takovým způsobem, že již nemohly vykonávat pedagogické povinnosti na jiné škole. Ředitelka své kroky nijak nezduvodňovala a obě učitelky tak byly nakonec donuceny k odchodu. Postižena byla také třídní učitelka, která s přepsáním známky nesouhlasila, kdy jí nebyla prodloužena smlouva.



aktivní občan - watchdog

Kauza obec Vysoká

Případ nehospodárného nakládání s majetkem při pronájmu obecních nemovitostí, na které upozornil protikorupční poradna Oživení aktivní občan. Při získávání informací a vyzvání vedení obce, že jejich postup není v zájmu obce ani jejích občanů se oznamovatel stal terčem odvetných protikroků. Ty spočívaly zejména ve verbálních výhrůžkách a písemných urážkách namířených proti jeho osobě a byl podán i anonymní podnět na okresní státní zastupitelství k prověření jeho podnikatelských aktivit. Po kontaktování naší právní poradny došlo k navázání spolupráce a poskytnutí rozšířeného právního poradenství. Výsledkem bylo podání [podnětu na Ministerstvo vnitra](#) k prošetření nakládání s majetkem obce a [podnětu Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje](#) ke kontrole hospodaření obce. Ani jeden z nich nezajistil zjednání nápravy a tak nezbylo než podat trestní oznámení na vedení obce pro podezření ze spáchání trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku. Sám oznamovatel zároveň podal žalobu k civilnímu soudu na určení neplatnosti nevýhodných smluv uzavřených obcí.

politik

Kauza přeshraniční spolupráce ČR - SR

V únoru 2011 přijala protikorupční poradna Oživení oznámení o údajném neefektivním využívání finančních prostředků z fondů EU. Jednalo se o projekt spolupráce v regionu Frýdlantsko – Horné Kysuce, do něhož bylo začleněno 22 obcí v příhraniční oblasti. Projekt, jehož cílem mělo být posílení spolupráce obyvatel příhraničních oblastí díky nově zavedené informační technologii, byl z 85% hrazen z dotace EU a zbylé prostředky plynuly ze státního rozpočtu a rozpočtů obcí obou regionů.

Do projektu byl zahrnut také šifrovací systém, jehož pořízení zvyšovalo náklady natolik, že absolutně nemohly být vyváženy jeho minimálním přínosem. Na tyto skutečnosti nás upozornil oznamovatel, který vykonává funkci zastupitele v jedné z obcí, kterých se projekt týkal. Celý případ dospěl po vzájemné spolupráci k podání podnětu na provedení kontroly ze strany Ministerstva pro místní rozvoj a byl také medializován. Po celou tuto dobu bylo potřeba pečlivě střežit totožnost oznamovatele, který v okolí pociťoval a stále pociťuje snahy o odhalení osoby „práskače“. Právě tak je totiž stále nevypátraná osoba v kontrolou postižených obcích označována.

Kauza účelově rozdělených veřejných zakázek

V průběhu října 2011 obdržela protikorupční poradna Oživení oznámení týkající se možného účelového rozdělení veřejných zakázek v jedné obci ve Středočeském kraji. Šlo o informace, ke kterým se nebylo možné zvenčí dostat, jelikož obec rozdělila zakázky tak, aby nedosahovaly zákonem stanoveného limitu pro podlimitní zakázky, které se již musí zveřejňovat v informačním systému veřejných zakázek. S oznamovatelem byla navázána užší spolupráce, která vyústila v podání podnětu na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který se věcí v tuto chvíli zabývá. Již ve fázi získávání potřebných informací byl ze strany obce stěžován oznamovateli přístup k informacím, přičemž byl zároveň napadán, že svými požadavky neúměrně zahlcuje starostu.



zaměstnanec soukromé firmy

Kauza Nové Sedlo

Oznamovatel se na nás v červenci roku 2011 obrátil s tím, že je zaměstnán jako stavbyvedoucí na stavbě horkovodu za 146 milionů Kč. Zakázku na tuto stavbu vysoutěžila společnost, která ovšem neměla kapacity zakázku realizovat. Na stavbě proto ve skutečnosti pracovali zaměstnanci různých firem (v jedné z nich i oznamovatel) a mají na sobě oblečení společnosti, která zakázku vysoutěžila a měla by jí také provádět.

Další problém, na který oznamovatel upozorňoval, bylo šízení stavby. Nadřízený např. nařídil použití menšího množství betonu, než ukládají normy a než bude také reálně fakturováno zadavateli zakázky. Tyto „úspory“ vyhodnotil oznamovatel jako potenciálně rizikové a rozhodl se ukončit svou práci na stavbě. Nadřízený po něm žádal navrácení stavebního deníku, což odmítl. V důsledku těchto kroků mu bylo vyhrožováno a vše vyeskalovalo až k fyzickému napadení jeho osoby. Toto oznámil také na policii. Dříve než se nám podařilo sehnat od oznamovatele potřebné podklady k jeho případu, rozhodl se z obavy o zdraví své a svých blízkých k emigraci, což prakticky znemožnilo naší další spolupráci.

Všechny výše uvedené případy dobře dokumentují, jak a kde stávající systém ochrany oznamovatele selhává, respektive zcela chybí. Upozorňují tak na slabá místa a díry, které je potřeba novou právní úpravou postihnout a zacelit. Jde především o nedostatečné zajištění ochrany před perzekucí ze strany nadřízených osob a také možnost napadnout osobu oznamovatele trestním oznámením pro trestný čin pomluvy.

Dotazníková část – vyhodnocení praktických zkušeností

Vyhodnocení praktických zkušeností oznamovatelů, které probíhalo formou dotazníků vztahujících se k procesu, jímž osoba oznamovatele zpravidla prochází. Vzhledem k tomu, že oznamovatelem se může stát prakticky kdokoli, tedy jak zaměstnanec v tradičním zaměstnaneckém či služebním poměru, ale také spolupracující osoba, externí dodavatel, expert zasedající v hodnotící či výběrové komisi, bývalý zaměstnanec, či „pouze“ aktivní občan, mohou se zkušenosti jednotlivých osob poměrně výrazně lišit. Abychom tyto difference a odchylky byly schopni podchytit a správně vyhodnotit, sestavili jsme dotazník sestávající z 22 otázek, který byl následně rozeslán mezi vytipované oznamovatele. Vzhledem k časově zhuštěnému prostoru pro tuto část analýzy a celkově malému počtu oznamovatelů, bylo přijato a vyhodnoceno 14 dotazníků. Jde tedy o velmi úzký vzorek, což si pochopitelně uvědomujeme, nicméně prostor věnovaný jednotlivým odpovědím ze strany respondentů byl rozsáhlý a poměrně detailní. Proto lze vyvodit dílčí závěry i z tohoto průzkumu v němž byli osloveni „ověření“ oznamovatelé.

Jednotlivé otázky byly strukturovány do pěti oblastí, které odpovídají procesu oznámení informace od jejího získání až po fázi oznámení informace eventuálně po fázi zahájení trestního či soudního řízení zakládajícího se na oznámené informaci.

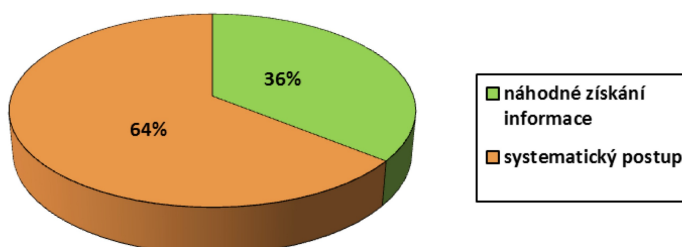


Získání informací

V této části jsme sledovali, jakým způsobem se oznamovatelé k informacím obvykle dostanou a zda vůbec vědí, kde informace hledat.

Pět oznamovatelů uvedlo, že k prvotní informaci se dostali zcela náhodě, ale následně postupovali ve sběru dalších relevantních informací systematicky, u zbylých devíti šlo od samého začátku o předem promyšlený a cílevědomý postup.

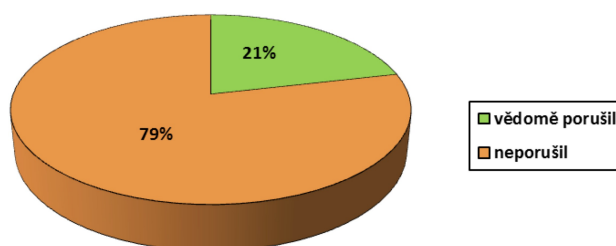
Způsob získání klíčové informace



Informace, kterou považujeme z hlediska postupu oznamovatele za důležitou je, nakolik se při svém počínání dostal do rozporu s interními předpisy, příkazy nadřízeného či dokonce zákonem.

3 oznamovatelé porušení uvedli (21%), 11 nemuselo porušit nic (79%)

Porušení interního předpisu, nařízení či zákona

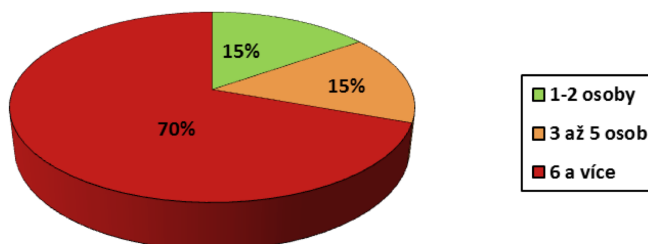


Třetím a posledním dílčím závěrem z této fáze je zjištění, zda a popř. kolik osob o předmětné informaci, na níž bylo později celé oznámení založeno, vědělo. Do počtu nebyly zahrnuty osoby, kterých se oznámení týkalo a ty, které informaci samy stvořily.

Pouze v jednom případě bylo uvedeno, že oznamovatel byl tím jediným, kdo informaci znal a v jednom případě nebyl oznamovatel schopen počet osob posoudit. Zbylých dvanáct respondentů uvedlo, že kromě nich o dané nekalé záležitosti musel vědět i někdo další.



Poče osob, které znaly informaci, na níž bylo
oznámení založeno a přesto s ní nijak
nenakládaly



Na základě těchto informací lze uzavřít, že získání důležitých informací není pro oznamovatele žádným velkým problémem. Ve většině případů se nemusí potýkat s nutností porušování interních ani jiných předpisů a také počet „obeznámených“ osob poukazuje na fakt, že klíčové informace zná poměrně velké množství osob. Přesto se pouze minimum z nich rozhodne pro oznámení. Jaké jsou skutečné důvody pro tuto obecnou apatii, nelze na tomto místě přesně určit (některé z překážek odrazující od uveřejnění jsou uvedeny v následující kapitole, ale ty se již týkají pouze oznamovatelů a nikoliv všech informovaných), nicméně je jisté, že svou roli sehrává také špatná úroveň ochrany oznamovatelů a s tím spojený strach s informací vystoupit.

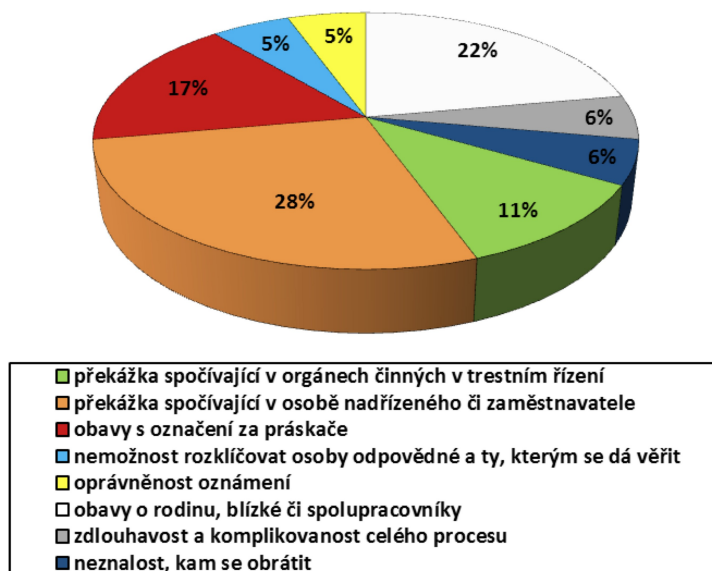
Co se získanou informací?

Cílem této části dotazníku bylo zjistit, s jakými problémy se oznamovatel musí potýkat ve chvíli, kdy učiní rozhodnutí, že informaci zveřejní. Základní otázkou tedy bylo, zda vůbec věděl, kam se má s informací obrátit. Valná většina oznamovatelů (13) uvedla, že věděla, kde informaci nahlásit (9 případů nezávislá nevládní organizace či nezávislý odborník, 4 případy orgány činné v trestním řízení, 3 případy interní oznamovací mechanismus – vyšší součet je dán skutečností, že někteří oznamovatelé směřovali svá oznámení na více míst současně). V některých případech to ovšem bylo díky nezávislé konzultaci a poradenství od nezainteresované osoby či jiného subjektu (kolega v práci, nezávislý odborník, nevládní neziskové organizace, nezávislý dohledový orgán např. školní inspekce).

Naproti tomu se deset oznamovatelů zmiňuje o překážkách, které je od oznámení odrazovaly, či jim oznámení nějakým způsobem znepríjemňovaly. Na základě souhrnného vyhodnocení odpovědí na výše uvedené otázky lze tedy vymezit základní překážky, které oznamovatele odrazují od jejich kroků.



Překážky odrazující oznamovatele od oznámení informace

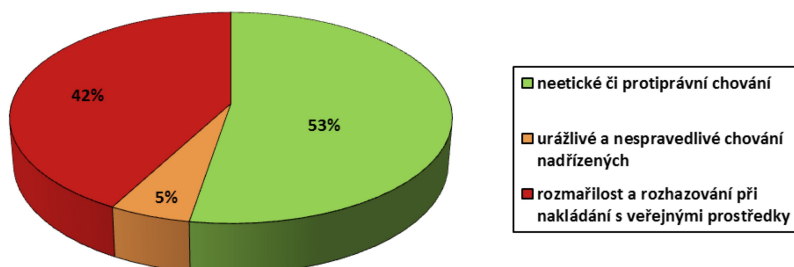


pozn. za překážky spočívající v orgánech činných v trestním řízení bylo nejčastěji uváděno – nedůvěra a neflexibilita

Fáze oznámení informace

Kapitola, jejímž primárním výstupem mělo být zjištění, jakou motivaci oznamovatelé měli pro to, aby oznámení učinili a to i přes veškeré překážky, které zmiňuje předchozí kapitola.

Motivační faktory oznamovatelů



Z grafu je zřejmé, že pouze zlomek oznamovatelů bylo hnáno důvody, jejichž základ lze spatřovat v osobní rovině. Naopak většina důvodů spočívá v nespokojenosti se stavem věcí veřejných a na to navázané snaze o změnu. Na první pohled se takovýto výsledek může jevit

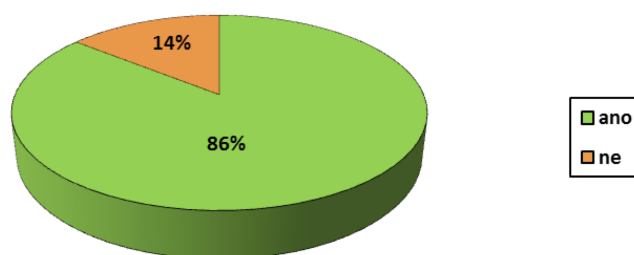


jako určité vychloubání, ale z naší osobní zkušenosti s osobami oznamovatelů skutečně nelze než vyzdvihnout vysoké morální a osobní kvality všech těchto osob. Oznamování korupce a upozorňování na nekalosti a nepravosti ve svém okolí zkrátka nepatří v dnešní době mezi ideální způsoby, jak se zviditelnit v pozitivním světle, což pouze potvrzuje fakt, že motivaci dnešních oznamovatelů je potřeba hledat jinde než v honbě za slávou. Tento fakt ostatně potvrzuje také následující kapitola.

Fáze po oznámení informace

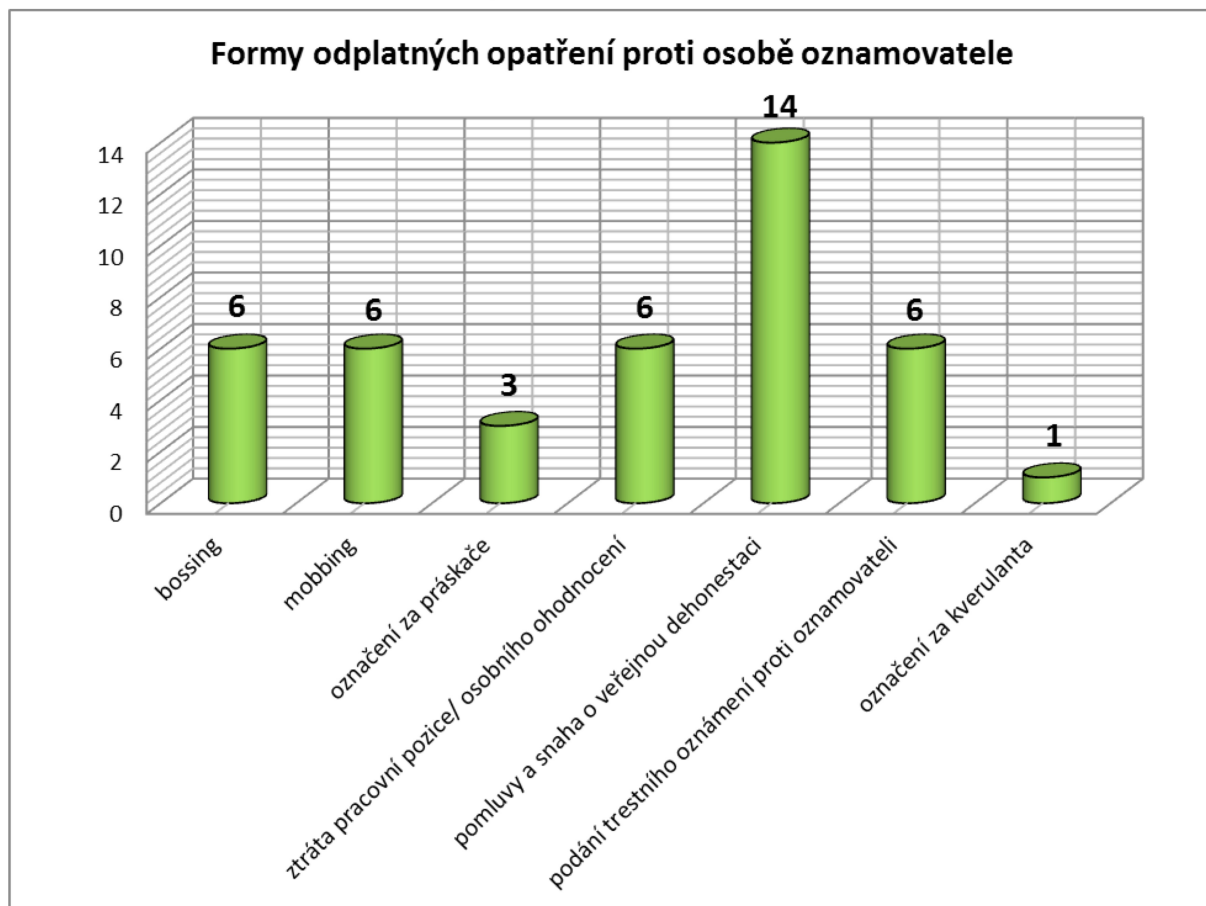
Tato část analýzy se zabývá situací, která nastala ve chvíli, kdy oznamovatel informaci oznámil. Cílem bylo zjistit, jaké možné dopady má skutečnost, že oznamovatel informaci zveřejnil.

Došlo k perzekuci oznamovatele či snaze o jeho veřejnou dehonestaci strany korupčníka či okolí



Graf znázorňuje zcela jasnou převahu negativních dopadů, kterým musí po oznámení oznamovatel čelit. Nutno navíc podotknout, že vzhledem k formulaci otázky neobsahuje ani výše „ne“ dopady čistě pozitivní, ale spíše neutrální.

Konkrétní formy odplatných opatření a četnost jejich zastoupení zobrazuje následující graf.



Za pozornost v zobrazeném grafu stojí pochopitelně všechny položky, ale některé dle našeho názoru přesně poukazují na slabá místa současného systému. Jde především o postihy na pracovišti, které poukazují na nedostatečnou ochranu zákoníku práce. Také šest trestných oznámení (pro pomluvu či křivé obvinění) podaných proti oznamovatelům představuje alarmující hodnotu, jelikož téměř v každém druhém případě se oznamovatel rázem ocitá v postavení osoby podezřelé ze spáchání trestného činu.

Proti výše zmíněné perzekuci používali jednotliví oznamovatelé různé způsoby obrany. Nejčastěji se obraceli na nevládní neziskové organizace s žádostí o pomoc a podporu (6 případů), ale také např. odborové organizace (3 případy). Proti mírnějším formám se poté bránili vysvětlováním všech okolností případu a také uváděním na pravou míru těch skutečností, které korupčník obrátil proti nim. Významnou roli v tomto ohledu spatřují oznamovatelé v pomoci médií, která pokud stála na jejich straně, dokázala zahýbat s názorem okolí.

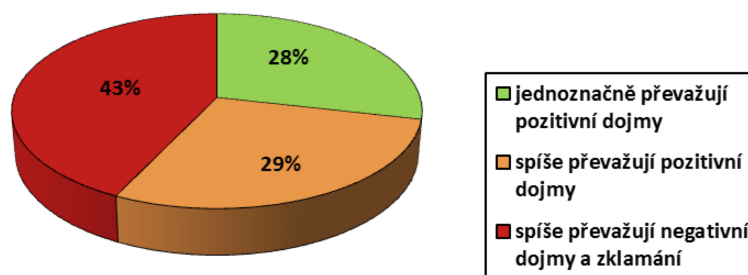
I přes výše uvedená fakta, kdy většina oznamovatelů čelila silnému tlaku nadřízených i okolí, uvedlo dvanáct ze čtrnácti oznamovatelů, že by své kroky nezměnili, pokud by se měli rozhodovat, zda oznámení učinit znovu či nikoliv.



Fáze vyšetřování, vedení trestních nebo soudních řízení

Finální fáze oznámení, do které se ale ne všem oznamovatelům podařilo své případy dotáhnout. Ze čtrnácti respondentů jich do této fáze postoupilo sedm, tedy rovná polovina. Ani to ovšem nemusí znamenat jistou satisfakci a spokojenost, jelikož pochopitelně závisí, jakým způsobem celé řízení dopadne. Výsledky jsou v tomto směru následující.

Dojem oznamovatele z průběhu trestního či soudního řízení a jejich dopadu ve vztahu k oznámení



V souhrnu sice převažují pozitivní dojmy, ale zastoupení těch negativních je dle našeho názoru stále příliš vysoké, vezeme-li do úvahy, že v této statistice zcela chybí polovina oznamovatelů, jejichž případ do této fáze ani nedospěl.

Shrnutí

Na základě všech výše zmíněných skutečností lze uzavřít, že postavení oznamovatelů není v současné době na úrovni, která by odpovídala 21. století. Faktorů, které jsou příčinou tohoto stavu, existuje hned několik. Je to dáno jednak stále ještě pokriveným nahlížením naší společnosti na osoby oznamovatelů. Namísto uznání a následování jejich příkladu je postoj okolí spíše opačný a oznamovatelé jsou mnohdy oceňováni jako „persona non grata“. Neustálé omlouvání tohoto stavu dlouhotrvajícím obdobím totality a s tím spojenými negativními zkušenostmi s osobami donašečů a práškačů, nemůže dle našeho názoru již dnes v žádném případě obstát. Jako jednu ze zásadních příčin výše uvedeného vnímáme fakt, že oznamovatelé dodnes nemají prakticky žádné fungující zastání v právním předpise. Právě jeho přijetí vnímáme jako nezbytný krok k tomu, aby se ochrana oznamovatele v České republice mohla rovnat s civilizovanými zeměmi po celém světě.

Jedině tak bude možné předejít všem formám perzekuce oznamovatelů, jejichž nejzásadnější projevy lze spatřovat v narušení a zpřetrhání sociálních vazeb na pracovišti (bossing, mobbing či velmi snadné udělení výpovědi), ale také v možnosti podat na osobu oznamovatele trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestného činu pomluvy či křivého obvinění. Věříme, že právě odstranění těchto nejzásadnějších nedostatků společně s dalšími navrhovanými opatřeními pomůže ve výsledku změnit také vnímání naší společnosti vůči osobám oznamovatelů jako takovým.



ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ

Whistleblowing jako takový není novým fenoménem. Každý z nás se někdy ocitl nebo se může dostat do situace, kdy měl nebo bude mít potřebu upozornit na nekalé praktiky svého nadřízeného, kolegy či externího dodavatele. Co se ovšem může lišit, je míra tolerance vůči nekalému jednání. Whistleblowing zahrnuje právní, etické, sociální a ekonomické aspekty. Představuje systém včasného varování a je klíčovým nástrojem v boji proti korupci, plýtvání s veřejnými finančními prostředky a dalším nekalým aktivitám osob disponujících určitou mocí.

Tento fakt podporují intenzivní snahy o zavedení efektivní ochrany whistleblowerů na mezinárodní a evropské úrovni, jakož i na úrovni jednotlivých států. Přestože se Česká republika zavázala prostřednictvím mezinárodních úmluv a dalších dokumentů přijmout účinné nástroje na ochranu oznamovatelů (srov. zejména Občanskoprávní úmluvu o korupci a Trestněprávní úmluvu o korupci Rady Evropy), prozatím náleží do skupiny evropských zemí, které doposud nezavedly komplexní právní úpravu na ochranu oznamovatelů. Právní řád ČR sice obsahuje úpravu některých dílčích aspektů problematiky whistleblowingu, nicméně z hlediska funkčního systému a ochrany oznamovatelů je stávající stav zcela nedostatečný. Současná právní úprava proto může posloužit pouze jako „odrazový můstek“ pro koncepci nového zákona.

Na základě analýzy zahraničních právních úprav na ochranu oznamovatelů, právní analýzy současné právní úpravy v ČR ve vztahu k whistleblowingu a praktických zkušeností z kontaktu s oznamovateli (zejména prostřednictvím protikorupční linky 199) uvádíme na úplný závěr nejzákladnější doporučení, která by dle našeho názoru měla být východiskem při tvorbě českého zákona o whistleblowingu. Ke každému doporučení zároveň uvádíme státy, které taková opatření zavedly a které považujeme za dobrou praxi. Jejich právní úpravy jsou podrobněji rozebrány v textu práce.

Zákonná úprava efektivní ochrany whistleblowerů

Doporučujeme, aby nová svébytná právní úprava skutečně vznikla, neboť stávající stav ochrany oznamovatelů je zcela nevyhovující, o čemž svědčí zejména v praxi zjevná nefunkčnost a nevymahatelnost ochrany poskytované zákoníkem práce. Každý z oznamovatelů, který využil poradenství občanského sdružení Oživení, se setkal buď s nějakou formou odplaty (počínající šikanou a končící ukončením pracovního poměru), nebo cítil silný tlak na svém pracovišti, byl zařazen mezi „podezřelé“ osoby. Je proto nezbytné výslovně stanovit zákaz užití odplatných opatření vůči oznamovateli a pro případ nerespektování tohoto zákazu vysoké sankce a právo oznamovatele domáhat se náhrady



způsobené majetkové i nemajetkové újmy. 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 přitom 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 nesplnitelných pracovních úkolů či přímá nebo nepřímá diskriminace. S tím souvisí nutnost zavedení obráceného důkazního břemene pro tyto spory, jakož i právo na přezkum nezávislým a nestranným orgánem. V novém zákoně nesmí rovněž chybět ochrana oznamovatelů před odplatou ve formě trestního oznámení pro trestný čin pomluvy nebo křivého obvinění. Dekriminalizace v případě oznamovatelů je zcela na místě, neboť oznamovatelé mají velmi často negativní zkušenost, kdy se dobrá víra a odhodlání jednat ve veřejném zájmu obrátila proti nim v podobě trestního postihu.

Dobrá praxe: Velká Británie, JAR, Kanada, USA

Poskytnout ochranu oznamovatelům jak z veřejného, tak soukromého sektoru

Doporučujeme, aby se legislativa na ochranu oznamovatelů vztahovala na veřejný i soukromý sektor. Ke korupci dochází stejně tak v soukromých firmách jako ve veřejné správě. Takové jednání je přitom stejně nemorální, nežádoucí a zavrženíhodné a může stejně tak ohrozit veřejné zájmy, včetně těch nejcitlivějších, jakými jsou bezpečnost, zdraví a životy osob. Navíc oba sektory jsou v různých směrech velmi úzce provázány a nepovažujeme za účelné vytvářet mezi nimi pomyslnou linii.

Široce pojatý předmět právní úpravy

Doporučujeme vymezit předmět právní úpravy a od toho odvíjející se ochranu oznamovatelů poměrně široce tak, aby byl schopen obsáhnout nejrůznější situace. Považujeme proto za zcela scestné vymezení předmětu úpravy a ochranu oznamovatele pouze pro případy, kdy na základě jeho oznámení bude zahájeno trestní řízení (viz např. Slovenský návrh). Toto stanovisko podporuje fakt, že se na protikorupční linku 199 nejčastěji obracejí oznamovatelé s informacemi týkajícími se oblasti veřejných zakázek, nakládání s veřejným majetkem a oblasti financí (dotace, úvěry, půjčky), které lze z trestněprávního hlediska podřadit pod hospodářskou kriminalitu vyznačující se oproti obecné kriminalitě velmi složitým dokazováním a na vyšetřovatele kladoucím nemalé nároky ve směru právních a ekonomických znalostí.

Je nepřipustné požadovat takové znalosti od samotných oznamovatelů a odvíjet jejich ochranu pouze od vyhodnocení jejich oznámení orgány činnými v trestním řízení, kteří



bohužel přistupují k odložení věci bez zahájení řízení a patřičného prošetření oznámení pravidelně. Předmět právní úpravy z hlediska objektu oznamování je tedy nutné vymezit podstatně širším způsobem, nikoli jej zaměřit pouze na trestné činy (eventuálně přestupky a správní delikty), nýbrž také na jakékoli protiprávní nebo neetické jednání, které porušuje nebo ohrožuje život, zdraví, svobodu, bezpečnost a další oprávněné zájmy občanů jako subjektů veřejné správy nebo daňových poplatníků anebo zaměstnanců, akcionářů či zákazníků soukromých firem.

Dobrá praxe: Velká Británie: The Public Interest Disclosure Act, Norsko: Zákon o pracovním prostředí, pracovní době a ochraně zaměstnanosti

Zavést vnitřní i externí oznamovací mechanismy, zabývat se i anonymním podáním

Doporučujeme zavést vnitřní i externí oznamovací mechanismy. V zásadě to znamená zavést tři úrovně chráněného zveřejnění – uvnitř organizace, u státních orgánů (různé kontrolní a vyšetřovací orgány) a u jiných vnějších subjektů (médiu, organizace občanské společnosti). Nezbytné je stanovit jasná pravidla pro způsoby a postupy při zveřejnění, která budou srozumitelná a snadno přístupná pro každého, kdo se rozhodne jednat. Z hlediska minimalizace hrozícího rizika pro oznamovatele, pokud jde o vystavení odplatným opatřením v souvislosti s učiněným oznámením (možnou újmu v profesním a osobním životě), nesmí mezi těmito pravidly chybět povinnost každého subjektu zajistit utajení totožnosti oznamovatele.

Možnost obrátit se na externí subjekty by přitom nemělo být vázáno na předchozí využití vnitřních komunikačních kanálů. Využití některého z oznamovacích mechanismů by tedy mělo pro oznamovatele představovat svobodnou volbu. Jestliže je oznamovatel důvodně přesvědčen, že interní mechanismus selhává, či selhat může, měl by možnost tento úvodní krok vynechat a obrátit se na mechanismus externí. S takovým přeskočením jedné úrovně by pochopitelně nesměly být spojeny žádné sankce proti jeho osobě. Možnost využít externího oznámení by tedy měla být vázána na určité podmínky (důvodná obava z neefektivnosti vnitřního oznámení, obava z odplatných opatření, přesvědčení o pravdivosti tvrzených skutečností), nicméně důkazní břemeno o splnění těchto podmínek by nemělo ležet na oznamovateli, neboť by se jednalo o okolnost odrazující oznamovatele od zveřejnění informací.

Oznamovatel by také měl mít nárok být vždy informován o průběhu a výsledcích vyšetřování svého oznámení a to aspoň v minimálních mezích, aby v případě nesouhlasu se závěry kontrolních a vyšetřovacích orgánů a tím pádem nedosažení náležité nápravy mohl využít oznámení prostřednictvím médií či jiných vnějších subjektů představujících třetí, „pojistný“ stupeň v celé hierarchii oznamovacích mechanismů. Z tohoto práva by neměli být vyňati ani anonymní oznamovatelé, což lze zajistit zřízením speciálního elektronického systému (například po vzoru Zemského kriminálního úřadu v dolním Sasku pro oznamování korupce a hospodářské kriminality), prostřednictvím něhož by mohli oznamovatelé činit oznámení,



komunikovat s vyšetřovatelem a být informováni o průběhu (např. o termínu hlavního líčení) a výsledcích prošetření. Úprava více možností chráněného zveřejnění se může navíc pozitivně projevit v tom směru, že hrozba zveřejněním informací o korupci a dalších nekalých aktivitách u externích subjektů může přimět jednotlivé orgány veřejné správy a soukromé firmy, aby vytvořily skutečně transparentní, důvěryhodné, nezávislé a v praxi funkční oznamovací mechanismy.

Dobrá praxe: Velká Británie, JAR

Vznik nové, nezávislé instituce, popřípadě rozšíření kompetencí stávajících institucí

Doporučujeme vznik nové nezávislé instituce, která bude jednak dohlížet na průběh vyšetřování, jednak bude prošetřovat stížnosti na užití odplatných opatření. Možnost dohledu nezávislé instituce nad průběhem vyšetřování je zvláště důležitým opatřením, aby se předešlo pokusům zakrýt fakta týkající se daného případu, odmítnutí nebo zamítnutí oznámení, podnětů či stížností čistě z formálních důvodů nebo dokonce jejich ignorování, se kterým se oznamovatelé v současné době setkávají velmi často. 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. Do působnosti nově vzniklé nezávislé instituce by dále mělo náležet zajištění systematického shromažďování údajů o počtu případů whistleblowingu, jejich charakteru, efektivnosti oznamovacích mechanismů a výsledcích šetření. Takový monitoring je podstatný pro přezkoumání fungování a efektivity systému whistleblowingu a pro návrhy na jeho zlepšení. K tomuto doporučení uvádíme jako druhou variantu rozšíření působnosti (ve vymezeném rozsahu) stávajících kontrolních orgánů. Nevýhodou této varianty ovšem je, že klade vyšší nároky na právní povědomí oznamovatelů, kteří budou nuceni správně kvalifikovat předmět svého oznámení a podle toho se obrátit na příslušný orgán, resp. na orgán, do jehož působnosti náleží prošetření jeho oznámení.

Dobrá praxe: Kanada – the Public Sector Integrity Commissioner, Velká Británie

Významné posílení procesních práv oznamovatelů, popřípadě nevládních organizací v pozici zástupce oznamovatele

Již nyní se mnozí oznamovatelé se svými podněty obrací na nevládní neziskové organizace, které se problematikou korupce či nehospodárného nakládání s majetkem dlouhodobě zabývají a jsou tudíž schopné adekvátním způsobem vyhodnotit po právní stránce předmět



oznámení a napomoci s dalším postupem. V současné chvíli však ani oznamovatel, ani nevládní organizace nemá právo na vyrozumění o průběhu vyšetřování a zejména o jeho výsledcích (právo na zaslání opisu rozhodnutí, vyrozumění o termínu projednání věci apod.). Z hlediska zvýšení efektivity whistleblowingu je proto na místě takové oprávnění pro nevládní neziskové organizace (stejně jako oznamovatele samotné) zavést.

Informační kampaň pro veřejnost

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



POUŽITÁ LITERATURA

- ≡ AMMER, CH. The American Heritage Dictionary of Idioms. Houghton Mifflin Harcourt, 1997.
- ≡ ALISTAR, V. East-European practice in implementing whistle-blower's protection. Public Policies – Romania's case. Strasbourg, 12 July 2011. CDL-UDT(2011)015.
Dostupný z www.venice.coe.int.
- ≡ CAMERER, L. Protecting whistle blowers in South Africa: The Protected Disclosures Act. Anti-Corruption Strategies, Institute for Security Studies, Occasional Paper No 47 – 2001.
Dostupný z <http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/47/Paper47.html>.
- ≡ CARSON, J. The Need for Whistleblowing Legislation in Canada: A Critical Defence. Toronto: The Association of Management, Administrative and Professional Crown (Working paper presented to the Canadian Political Science Association Conference), June 2006.
- ≡ CÍSAŘOVÁ, E. et al. Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. Praha: Transparency International Česká republika, listopad 2009.
- ≡ DAWSON, S. Whistleblowing: a broad definition and some issues for Australia. Business Ethic Research Unit, published as Working Paper 3/2003 by Victoria University of Technology.
- ≡ DWORKIN, T. M.; NEAR, J. P. Whistleblowing Statutes: Are they Working? American Business Law Journal. 1987, Vol. 25, Issue 2, s. 241 – 264.
- ≡ KERNAGHAN, K.; LANGFORD, J. W. The Responsible Public Servant. Halifax: Institute for Research on Public Policy, 1990.
- ≡ MICELI, M. P.; NEAR, J. P. Blowing the whistle: the organizational and legal implications for companies and employees issues in organization and management series. Lexington Books, 1992.
- ≡ Miceli, M. P.; Near, J. P. Organisational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. Journal of Business Ethics. 1985, Vol. 4, No. 1, s. 1-16.
- ≡ OMTZIGT, P. The protection of „whistleblowers“. Committee on Legal Affairs and Human Rights (Report), July 2009.
Dostupný:
<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc09/edoc12006.htm>.
- ≡ British English Dictionary & Thesaurus – Cambridge Dictionary Online.



Dostupný: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/whistle-blower?q=whistle-blower>.

- ≡ Oxford Dictionaries Online (US English).

Dostupný na <http://oxforddictionaries.com/definition/whistle-blower?region=us>.

- ≡ Slovník Mezinárodní organizace práce (ILO)

Dostupný na adrese <http://www.ilo.org/thesaurus>.

- ≡ WERNER, H. Corruption and conflict of interest in European Institutions: the effectiveness of whistleblowers (study).

- ≡ Brusel: European Parliament's Committee on Budgetary Control, 2011.

Dostupný z <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

- ≡ West's Encyclopedia of American Law, edition 2. [online].

Dostupné z <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Whistleblowing>.

- ≡ Whistleblower - Wikipedia, the free encyclopedia [online].

Dostupný z <http://en.wikipedia.org/wiki/Whistleblower>.

- ≡ WOJCIECHOWSKA-NOWAK, A. Whistleblowing in Poland – Legal and Social Frameworks. Poland/Research.

Dostupný z <http://www.whistleblowing-cee.org/countries/poland/research/>.



PRÁVNÍ PŘEDPISY, DOPORUČENÍ, JUDIKATURA

Právní předpisy:

- ≡ Nařízení Rady EU č. 723/2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství.
- ≡ The Federal False Claims Act of 1986 (31 U.S.C.) §§ 3729-3733.
- ≡ The Protected Disclosures Act No 26 of 2000.
- ≡ The Public Interest Disclosure Act of 1998.
- ≡ The Public Servant's Disclosure Protection Act (S.C. 2005, c. 45).
- ≡ The Sarbanes-Oxley Act of 2002.
- ≡ The Whistleblower Protection Act of 1989.
- ≡ Usnesení Vlády ČR č. 270/2001 ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě.
- ≡ Úmluva OSN o boji proti korupci.
- ≡ Vyhláška ČNB č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 3/2004 Sb.m.s., Občanskoprávní úmluva o korupci, v platném znění.
- ≡ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).



- ≡ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů, ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, 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. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- ≡ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Doporučení různých organizací:

- ≡ Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 916(2010) o ochraně oznamovatelů.
- ≡ Making whistleblower work: elements of an effective approach (pdf). U4 Brief.
- ≡ Dostupný z <http://www.u4.no>.
- ≡ OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service.
- ≡ OECD Guidelines for Multinational Enterprises.
- ≡ Rezoluce Parlamentního shromáždění rady Evropy 1729(2010) o ochraně oznamovatelů.

Judikatura:

- ≡ Rozsudek ESLP ze dne 27. 11. 2007, Tillack v. Belgium, stížnost č. 20477/05.
- ≡ Rozsudek ESLP ze dne 12. 2. 2008, Guja v. Moldava, stížnost č. 14277/04.
- ≡ Rozsudek ESLP ze dne 27. 7. 2011, Heinisch v. Germany, stížnost č. 28274/08.

