

## **Stanovisko spolku Oživení, Nadačního fondu proti korupci a Transparency International k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s ochranou oznamovatelů protiprávního jednání**

Konkrétní příklady současných oznamovatelů protiprávního jednání nevytváří motivační prostředí pro osoby, které zvažují ohlásit protiprávní čin. Přitom ohlašování více či méně závažných nekalostí ve značné míře šetří veřejné prostředky, kultivuje prostředí a umocňuje principy právního státu. Oznamovatelé se často z důvodu chybějící skutečné ochrany dostávají do velmi komplikovaných životních situací, současné ochranné instituty často selhávají a přitom motivem jejich odvážného počínání je často veřejný zájem.

Současná vládní koalice politických stran a hnutí ČSSD, ANO a KDU-ČSL se k přijetí opatření pro ochranu oznamovatelů zavázala v koaliční smlouvě a dokonce tuto oblast stanovila jako jednu ze čtyř priorit boje s korupcí<sup>1</sup>. **Tímto tedy očekávání ve vztahu k připravovanému řešení skutečné ochrany oznamovatelů byly vysoké, nicméně bohužel prozatím nebyly ani částečně naplněny.**

Spolek Oživení, Nadační fond proti korupci a Transparency International ostře kritizují a odmítají oba známé návrhy, a sice vládní návrh a poslanecký návrh Andreje Babiše. K navrženému vládnímu znění změn zákonů v souvislosti s ochranou oznamovatelů protiprávního jednání má spolek Oživení, Nadační fond proti korupci a Transparency International minimálně tyto připomínky:

### **1. Chybějící komplexní řešení ochrany a podpory oznamovatelů**

Konkrétní řešení ochrany oznamovatelů by mělo vycházet z doporučení Rady Evropy (duben 2014), které předpokládají komplexní institucionální a procesní zázemí pro oznamovatele nekalých jednání naplňující mezinárodní standardy jejich efektivní ochrany.<sup>2</sup> Velice slabá opatření v souvislosti s ochranou oznamovatelů mohou být dokonce kontraproduktivní za předpokladu, že jejich uplatňování v praxi neodpovídá zamýšlenému stavu. V takovém případě může existence těchto opatření motivaci oznamovatelů snižovat, a ve výsledku důležitá fakta mohou zůstat utajena. Konkrétní řešení by mělo zvláště sledovat mezinárodní doporučení „best practises“, které jsou

---

<sup>1</sup> Akční plán boje s korupcí pro rok 2015

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

<sup>2</sup> Doporučení Rady Evropy CM/Rec(2014), Rada Evropy, duben 2014

mimo jiné obsažené v „Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice“<sup>3</sup>.

## **2. Preference jednotné právní úpravy**

Z hlediska stávající podoby právního řádu České republiky se zdá vhodnější, mají-li se regulovat ochranná opatření k prevenci odvetných kroků jako důsledku oznámení nekalého jednání, zejména s ohledem na množství právních předpisů, které je úmyslem měnit při dílčích úpravách v jednotlivých právních předpisech, které se dotýkají potenciálních oznamovatelů, cesta jednotné a komplexní právní úpravy. Podpůrným argumentem v tomto směru může být, že dílčí právní úprava představuje riziko i kvůli případné pozdější (předpokládané) nekonzistentnosti zákonodárce v podobě institutu v jednotlivých oblastech v důsledku novelizací dotčených právních předpisů.

## **3. Chybějící prevence proti odvetným opatřením, chybějící ochrana ex-ante**

Navrhované řešení se zabývá situacemi, kdy oznamovateli vznikne újma, nicméně nijak se nevěnuje prevenci vzniku této újmy. Vzniku újmy lze zabránit například takovým způsobem, že příjemce oznámení o nekalém jednání bude mít nástroje k ochraně oznamovatele dříve, než by mohly být podniknuty odvetné kroky. Oznamovatel nekalého jednání musí proto získat statut oznamovatele v samotném začátku. Je nevhodné směřovat oznamovatele k soudním procesům, které navíc nezřídka trvají i několik let. Řešení se tedy nemůže věnovat pouze finanční kompenzaci oznamovatelů, proti kterým již byly odvetné kroky podniknuty.

## **4. Navrhované řešení neobsahuje standardy pro proces podání oznámení a následnou zpětnou vazbu oznamovateli.**

V samotném řešení nesmí chybět standardy pro proces podání oznámení. Oznamovatel by měl mít možnost podat oznámení nejenom důvěrně (jméno oznamovatele je známé výhradně příjemci oznámení), ale i anonymně (identita oznamovatele není nikomu známá). Samozřejmostí je nastavení komunikačních kanálů či patřičné informování oznamovatele, a to rovněž v případě, že se jedná právě o anonymního oznamovatele. Alternativa anonymního podání a následné komunikace je výrazným motivačním prvkem, a zvláště tuto variantu mohou využívat oznamovatele, který mají přístup přímo ke zdroji nekalého jednání.

## **5. Navrhované řešení nezavádí kanály pro oznámení a procesy jejich vyřízení**

Návrh by měl zakotvit a jasně definovat systém kanálů pro interní i externí oznámení učiněná mimo pracoviště společně s procesem jejich užívání. Návrh by měl zakotvit

---

<sup>3</sup> Doporučení pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v České republice, Oživení, 2015

několika úrovněovou strukturu kanálů zahrnující různé nástroje pro oznámení. Kanály by měly primárně umožnit podání oznámení v rámci dotčené organizace, dále však i příslušným státním orgánům

či oznámení učiněná veřejně či třetím stranám. Oznamovatelé by měli mít možnost využít přímo externí kanály, zejména pak při závažných ohrožení veřejného zájmu. Zcela nezbytné je, určit jasná a srozumitelná pravidla pro podání oznámení, způsoby a postupy pro podání, které budou snadno přístupná každému, kdo se rozhodne učinit oznámení.

## 6. Chybějící nastavení měření vymahatelnosti a zpětné vazby

Podmínkou efektivního zavedení legislativního opatření je institucionální zakotvení ochrany oznamovatelů, které pomůže poskytovat zpětnou vazbu a zvyšovat vymahatelnost tohoto řešení. Prosazování legislativních změn bez tlaku na patřičnou úroveň vymahatelnosti je bezzubé a kontraproduktivní. Zde by vzorem mohlo být například Nizozemsko, kde efektivně působí poradna pro oznamovatele.

## 7. Je nezbytné, aby ochrana se vztahovala nejenom na oznamovatele, ale rovněž na osoby blízké.

Jednotlivé případy oznamovatelů dokazují, že odvetná opatření se občas týkají nejenom oznamovatelů, ale i jejich osob blízkých, které by měly rovněž podléhat ochraně.

## 8. Závěrečné srovnání

Z pohledu potenciálního oznamovatele se oproti stávajícímu stavu v zásadě příliš mnoho nemění. Pokud jde o klíčový moment, kdy se oznamovatel rozhoduje, zdali protiprávní jednání oznámí, tak aktuální návrh v podstatě konzervuje současný stav. Oznamovatel má zde pouze částečně posílenou procesní ochranu spočívající ve sdíleném důkazním břemenu. Zvýšená ochrana, resp. jiná oproti stávající, je zde nastavena až v případě, že se zaměstnanec bude bránit proti případnému znevýhodnění či postihu zaměstnavatele soudní cestou (jedná se tedy o následnou ochranu oznamovatelů).

Motivace a vůle zaměstnanců oznamovat protiprávní jednání svého zaměstnavatele se nijak nezvyšují. V případě, že zaměstnanci protiprávní jednání oznámí, budou muset reálně brát v úvahu i možnost postihu, resp. neoprávněně znevýhodnění, a pokud se budou chtít proti takovému jednání bránit, budou muset riskovat a z vlastních prostředků financovat nákladný a obzvláště v počátcích účinnosti právní úpravy pravděpodobně vleklý několikainstanční soudní spor s nejistým výsledkem.

Možnost, že na podnět oznamovatele bude zaměstnavatel teoreticky inspektorátem práce pokutován, mu v dané situaci nijak neprospěje a jeho vůli oznámit protiprávní jednání nijak neovlivní.

Diskuse o některých „verzích“ a „variantách“ popsanych v tomto návrhu je tedy problematická, jelikož nesplňuje základní předpoklady nutné pro ochranu a podporu oznamovatelů. Tato diskuse bude tedy případně vedena stylem, že některá z těchto variant je „méně špatná“. Verze B návrhu zákona předpokládající zvýšenou náhradu se tedy sice jeví jako „méně špatná“ varianta, nicméně je nezbytné zde zdůraznit, že pro oznamovatele je takovéto jednání o náhradě až na výjimky nedosažitelné.