

Zajistí nový zákon dostatečnou ochranu oznamovatelů?

18.12.2023 - | Transparency International ČR

Ačkoli přijetí zákona o ochraně oznamovatelů nebylo v České republice bez problémů a předcházela mu mnohaletá diskuze, byl právě díky evropské směrnici přijat zákon číslo 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, který nabyl účinnosti v srpnu toho roku. Výsledná zákonná úprava nakonec patří v rámci Evropské unie mezi ty povedenější.

To vyplývá z analýzy, kterou v listopadu vydal mezinárodní sekretariát Transparency International v Berlíně a která podrobně zkoumá přístup členské sedmadvacítky k samotné transpozici směrnice.

Analýza uvádí, že 19 z 20 zemí, které podrobila zkoumání, nesplňuje minimálně v jedné z klíčových oblastí požadavky evropské směrnice. Za tyto klíčové oblasti analýza považuje právo oznamovatele učinit oznámení prostřednictvím externího kanálu pro oznamování, přístup vnitrostátní úpravy k nápravným opatřením a k náhradě újmy, snadno přístupné a bezplatné poradenství pro oznamovatele a účinné sankce za porušení ochrany oznamovatelů.

„Česká republika zaostává nejvíce právě v nedostatku nástrojů pro poskytování pomoci oznamovatelům při řešení jejich případu. Směrnice předpokládá poskytování komplexního poradenství, právní pomoci a podobně. Ministerstvo spravedlnosti sice na svých stránkách zveřejnilo podrobné informace k podávání oznámení, samo však nemá kapacity ani pravomoci významně oznamovateli pomáhat, natož zprostředkovávat další podpůrná opatření včetně psychologické pomoci,“ vysvětluje Jan Dupák, vedoucí právník TI.

Jako přednosti českého zákona oproti jiným národním úpravám se uvádí široká škála možností, jak učinit oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému u zaměstnavatele. Zaměstnanec má možnost učinit oznámení písemně i ústně a je na něm, zda zaměstnavatelem pověřenou osobu kontaktuje telefonicky, emailem nebo osobně.

Kladně je hodnoceno i komplexní pojetí sankcí, které za porušení povinnosti mít funkční oznamovací systém zaměstnavatelům hrozí.

Mezi hlavní nedostatky české právní úpravy naopak patří to, že se ochrana nevztahuje na oznamovatele veškerých protiprávních jednání. Česká právní úprava totiž chrání pouze oznamovatele jednání, která vykazují znaky některého trestného činu, přestupku, za který zákon stanoví pokutu s horní hranicí alespoň 100 000 korun, a jakéhokoli porušení evropského práva ve vybraných oblastech (finanční služby, bezpečnost, ochrana životního prostředí apod.).

„Takto komplikované vymezení může řadu potenciálních oznamovatelů odradit, protože nemusí být na první pohled zcela zřejmé, zda se protiprávní jednání pod některou z uvedených kategorií vejde.“ objasňuje Jan Dupák.

Negativně je na české právní úpravě hodnocen i fakt, že zákon neposkytuje ochranu anonymním oznámením. Přitom mohou přinést důležité a cenné poznatky o závažných problémech a především v počátcích zavádění oznamovacích systémů může oznamovatel preferovat anonymitu, než ověřit, že nový systém funguje.

„Anonymní oznámení byla zakázána především kvůli velkému odporu zákonodárců. Myslíme si, že

jejich argumenty neodpovídaly zkušenostem z praxe a že by povolení anonymních oznámení vedlo k účinnější právní úpravě," říká Jan Dupák.

Nutno podotknout, že v tomto směru dávala evropská směrnice členským státům na výběr, zda anonymní oznamování povolí, či nikoliv. Česká právní úprava tedy není ojedinělá a dle výše zmíněné analýzy stanovuje povinnost přijímat anonymní oznámení pouze 10 z 20 zkoumaných evropských právních úprav – viz graf.

V Česku však bylo dříve možné podávat anonymní oznámení ve služebních úřadech podle nyní zrušeného nařízení č. 145/2015 Sb. Česko tedy v tomto ohledu dělá krok zpět, což by mohlo být v rozporu s článkem 25 evropské směrnice, který zakazuje, aby členské státy využily povinnosti přijmout komplexní právní úpravu k tomu, aby dříve dosaženou úroveň ochrany oznamovatelů snížily.

Podobu vnitrostátní právní úpravy nyní zkoumá Evropská komise, která se kromě toho, zda došlo k transpozici všech ustanovení směrnice, zabývá i tím, zda právě nebyla transpozicí dosavadní úroveň ochrany oznamovatelů snížena.

Členským státům, které směrnicí doposud netransponovaly nebo se s transpozicí opozdily, navíc hrozí pokuta. Přestože zákon byl v Česku už přijat, pokutu za zpoždění v částce desítek milionů korun nejspíš dostaneme.

První případy již běží

Jen po pár měsících účinnosti zákona se jako velmi problematické ukazuje i to, že nad dodržováním zákona vykonává dohled Ministerstvo spravedlnosti. Nedávná kauza oznamovatele Jana Benýška, ředitele insolvenčního odboru Ministerstva spravedlnosti, který podal oznámení na politického náměstka téhož ministerstva Antonína Stanislava a jehož místo bylo následně novoroční systemizací zrušeno, ukazuje slabiny takového nastavení.

Ministerstvo je velký úřad, v jehož čele vždy bude člen vlády s politickou odpovědností a politickými zájmy. Není zřejmé, jak dokáže taková instituce odpovědná za ochranu oznamovatelů zareagovat na oznámení proti vlastnímu vedení.

To, že těmito funkcemi disponuje místo nezávislé instituce ústřední orgán státní správy v čele s ministrem, hodnotí negativně i analýza CEELI Institute, která se zabývá ochranou oznamovatelů v zemích střední a východní Evropy.

V tomto ohledu může sloužit jako dobrý vzor pro případné zlepšení sousední Slovensko. Od roku 2021 zde funguje Úřad na ochranu oznamovatelů (ÚOO), jakožto nezávislá instituce s celostátní působností. Na rozdíl od českého zákona navíc jeho slovenská obdoba také umožňuje přijímat anonymní oznámení.

„Co je z mého pohledu důležité je, že přijímáme i anonymní oznámení. Oznamovatel tedy nemusí jít takzvaně s kůží na trh, kdy by se vystavil většímu riziku. Činnost úřadu je to takový komplexní servis pro oznamovatele v jakémkoli stádiu. Můžeme také vstupovat a angažovat se například i v pracovním sporu. Umíme intervenovat na straně oznamovatele. I v případě kontaktu s orgány činnými v trestním řízení můžeme třeba nahlížet do spisů," zmiňuje předsedkyně ÚOO Zuzana Dluhošová v nedávném rozhovoru pro českou kancelář Transparency International.

První soudní rozhodnutí

V květnu média informovala o případu Pavla Kodyma, bývalého ředitele Úřadu pro přístup k

dopravní infrastruktury (ÚPDI), jehož zrušení od ledna 2024 navzdory kritice protikorupčních organizací schválil Senát na konci listopadu.

Pavel Kodym podal na Ministerstvo dopravy a českou vládu žalobu poté, co nebyl do čela ÚPDI opětovně jmenován v návaznosti na svůj dopis adresovaný Evropské komisi, ve kterém informoval o svém podezření, že by transakce státu s dopravcem České dráhy mohl být v rozporu s předpisy.

Soud dal letos v listopadu Kodymovi za pravdu a konstatoval, že Ministerstvo dopravy postupovalo nezákonně a nejmenování na místo ředitele po dokončeném výběrovém řízení bylo odvetným opatřením ve smyslu evropské směrnice.

„Soud se velice rychle a jednoznačně přiklonil k variantě, že člověk, který upozorňuje na nějakou problematiku, může být oznamovatelem, a má potom určitou ochranu, která se právě v případě pana Kodyma uplatnila,“ okomentoval případ vedoucí právník české pobočky Transparency International Jan Dupák pro pořad České televize 168 hodin.

Jak se @blazek_p a @makupka (oba @ODScz), chovají k oznamovatelům, kteří upozornili na nekalosti na jejich ministerstvech? O jaké kauzy jde? Jak vývoj ovlivní zákon o ochraně oznamovatelů? A co na to náš vedoucí právník @DupakJan? Pusťte si @168hodin.

□ <https://t.co/1hgfZOplc> [pic.twitter.com/0it9Wp46WR](https://t.co/0it9Wp46WR)

— Transparency International (@Transparency_CZ) December 4, 2023

První soudní rozhodnutí tak může sloužit i jako pozitivní motivace pro potenciální oznamovatele, kteří se kvůli reakci zaměstnavatele bojí oznámení učinit.

Pouze po pár měsících účinnosti je jen velmi obtížné hodnotit, nakolik je česká právní úprava ochrany oznamovatelů v praxi funkční. Vzhledem k posledním kauzám a prvnímu významnému soudnímu rozhodnutí, které je postaveno na nových předpisech o ochraně oznamovatelů, se ale již nyní ukazuje, jak je právní úprava ochrany oznamovatelů důležitá

„Většina případů je teprve na začátku a až v budoucnu se ukáže, jestli se oznamovatelů díky novému zákonu dokáží ochrany domoci. Úspěchy oznamovatelů by měly kohokoliv od uplatňování odvetných opatření odradit. Doufáme, že by mohly odradit i od porušování zákonů jako takových,“ uzavírá Jan Dupák.

Oznamovatelé se mohou bezplatně obrátit na Právní poradnu TI, která jim je schopná poskytnout právní pomoc a konzultovat další aspekty případu. Co před případným oznámením zvážit a jak postupovat přibližuje také naše dřívější příručka pro oznamovatele.

Užitečné odkazy

Analýza CEELI Institute - Ochrana oznamovatelů ve střední a východní Evropě (“Speaking up: Protecting Whistleblowers in Central Europe”)

Analýza Transparency International - Jak dobře chrání členské státy Evropské unie oznamovatele? (“How well do EU countries protect whistleblowers?”)

Analýza IFAC a CPA zabývající se aktuálními otázkami ochrany oznamovatelů (“Understanding whistleblower protection: laws, practices, trends and key implementation considerations”)

Poděkování za podporu

Tento text vznikl díky finanční podpoře Ministerstva spravedlnosti ČR v rámci dotačního titulu
Prevence korupčního jednání II. Děkujeme!

<https://www.transparency.cz/zajisti-novy-zakon-dostatecnou-ochranu-oznamovatelu>