

Co zlepšit v zákoně o ochraně oznamovatelů? TI a Oživení zpracovaly návrhy na posílení jeho funkčnosti

29.11.2024 - | Transparency International ČR

Od 1. srpna 2023 je účinný zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, a doprovodný zákon č. 172/2024 Sb., což přineslo zásadní posun v nastavení procesů oznamování protiprávního jednání na pracovištích jako významné opatření pro odhalování korupce a mnoha jiných nekalých jednání, třeba i v oblasti životního prostředí, bezpečnosti nebo zdraví.

Zákony byly přijaty na základě evropské směrnice z roku 2019 a legislativní proces doprovázela snaha nevládních protikorupčních organizací o posílení některých mechanismů nastavených směrnicí tak, aby byla přijatá úprava co nejúčinnější.

Konečná verze zákonů sice neobsahuje zásadní díry, které by byly v rozporu se směrnicí, v některých ohledech ale úprava nenabrala tu podobu, která by zajistila komplexní a funkční ochranu oznamovatelů, což se ukazuje i v prvních případech oznamovatelů, jejichž případy se dostávají k soudům.

Zákon o ochraně oznamovatelů by se měl zlepšit v následujících oblastech:

- Nedostatek nástrojů pro poskytování pomoci

V počáteční fázi nemá oznamovatel dostatek nástrojů na svou ochranu. V případě, že je vystaven odvetným opatřením, se musí domáhat ochrany soudní cestou. Fakt, že náklady na právní zastoupení mohou pro oznamovatele představovat značnou finanční zátěž a výsledek je nejistý, přitom může řadu potenciálních oznamovatelů odradit.

Pro funkční právní úpravu je přitom zcela klíčové, aby se oznamovatelé cítili bezpečně. Pomoci k tomu může i řada mimoprávních nástrojů.

„Praxe (WB centrum) ukazuje, že mnoho oznamovatelů nevnímá možnost bránit se u soudu jako pomoc – soudit se vůbec nechťejí. Dalším z velkých limitů je finanční nedostupnost kvalitního právního zastoupení,” popisuje zkušenosti z práce s oznamovateli Šárka Zvěřina Trunkátová, předsedkyně Oživení.

Dobrým příkladem je výzva Transparency International Slovensko: Stojíme za odvážnými, prostřednictvím které řada firem deklaruje nulovou toleranci korupce a ochotu úředníkům, kteří korupci ve veřejné správě nahlásí, pomoci nalézt nové zaměstnání.

Ochota zaměstnavatelů pomoci s nalezením nového pracovního místa může být jednou z cest, jak k podání oznámení motivovat, protože obava ze ztráty zaměstnání bývá jedním z hlavních důvodů, proč se oznamovatelé bojí protiprávní jednání na pracovišti nahlásit.

- Ochrana anonymních oznamovatelů

Česká právní úprava, na rozdíl například od té slovenské, nechrání anonymní oznamovatele. Směrnice v tomto ohledu ponechala členským státům volnost a je na nich, zda se rozhodnou povinnost přijímat anonymní oznámení do národní úpravy zakotvit.

Vzhledem k tomu, že právě obava z odhalení identity řadu oznamovatelů od podání oznámení může odradit, lze zakotvení povinnosti přijímat anonymní oznámení doporučit.

Vynětí anonymních oznámení ze zákonné ochrany navíc může přinášet podstatná nedorozumění ohledně existence ochrany, protože jsou anonymní oznámení v mnoha společnostech běžně přijímána prostřednictvím vnitřních oznamovacích systémů.

- Komplikované vymezení kategorií protiprávních jednání

Zákon nechrání oznamovatele veškerých protiprávních jednání, ale jen těch, které jsou vymezeny v § 2 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů.

Ochrana se vztahuje na jednání, která vykazují znaky některého z trestných činů nebo přestupku, za které zákon stanoví pokutu s horní hranicí aspoň 100 000 korun, a jakéhokoli porušení evropského práva ve vybraných oblastech (finanční služby, bezpečnost, ochrana životního prostředí...).

Pro potenciální oznamovatele může být velmi obtížné určit, zda oznamovaná skutečnost skutečně spadá do věcné působnosti zákona či nikoliv. Je totiž nutné posoudit nejdříve, zda dané jednání spadá do jedné ze zákonem vyjmenovaných oblastí a pokud ne, zda jde o trestný čin nebo přestupek s pokutou nad 100 000 korun.

„V praxi se již děje, že osoba už trpí odvetnými opatřeními na pracovišti, vnitřní oznamovací systém nefungoval, ale oznamovatel neví, zda má cenu se bránit soudně. Pokud by oznamovatel věc neposoudil správně, vystavuje se riziku, že s jeho oznámením nebude nakládáno podle zákona, např. tedy že se nebudou aplikovat přísná pravidla ohledně důvěrnosti oznámení,“ upozorňuje vedoucí právník TI Jan Dupák.

Tato právní nejistota tak může mít odrazující účinek. Lze tedy doporučit takovou změnu, díky které by byli chráněni oznamovatelé veškerého protiprávního jednání.

- Nedostatečná ochrana státních zaměstnanců

Nejvyšší správní soud ve svém nedávném rozsudku ve věci oznamovatele Jana Benýška (5 As 5/ 2024 – 36) uvedl, že systemizace není individuálním cíleným aktem, ale organizační změnou, která sama o sobě nemůže být odvetným opatřením. Zaměstnanci ve služebním poměru tak mohou být v tomto ohledu ohroženi mnohem více než zaměstnanci v pracovním poměru.

Vzhledem k tomuto rozhodnutí je nutné vzít v potaz, že systemizaci lze tímto způsobem zneužít a je vhodné zvážit legislativní úpravu, která by eliminovala riziko, že bude použita jako odvetné opatření. Ochranu oznamovatelů – státních zaměstnanců – ztěžuje nastavení procesů ve služebním zákoně, který umožňuje obrátit se na soud až v pozdějších fázích, kdy už bývá fakticky rozhodnuto.

- Nedostatečná „proškolenost“ příslušných osob

Na příslušné osoby klade zákon jen minimální požadavky, kterými je bezúhonnost, zletilost a plná svéprávnost. Praxe ale ukazuje, že pro funkční vnitřní oznamovací systém bývá zcela klíčové, aby byla příslušná osoba pro potenciální oznamovatele důvěryhodná a řádně proškolená.

V praxi může být obtížné nalézt osobu, která je schopná oznámení skutečně řádně vyhodnotit a vzbuzuje mezi zaměstnanci všeobecnou důvěru. K problémům dochází zejména ve veřejné správě, která na rozdíl od soukromé sféry nevnímá benefity zákona jako možnost řešit vnitřní problémy.

Současná školení jsou velmi zaměřena na správnou aplikaci formálních požadavků, nikoliv na potřebné znalosti v oblasti komunikace, nastavování důvěry mezi zaměstnanci a další proaktivní postupy pro skutečné praktické fungování vnitřních oznamovacích systémů.

- Zákon pouhým překladem směrnice – můžeme jít nad její rámec

Výsledný zákon je v podstatě pouhým překladem evropské směrnice do českého právního řádu. Nutno ale podotknout, že současný právní rámec je pouhým základem. Do budoucna lze proto doporučit, aby se zákonodárce nebál jít i nad rámec nutného minima.

Mnohé veřejné instituce také v praxi přistoupily k omezení okruhu možných oznamovatelů z řad OSVČ nebo dodavatelů, kde jim to zákon umožňuje, čímž se zřejmě pouze snažily zúžit možnosti získávat oznámení, která by ale mohla být relevantní a mohla by odhalit nekalé jednání na pracovišti a podpořit důvěru zaměstnanců ve snahu problémy na pracovišti aktivně řešit.

Klíčová je především změna celospolečenského vnímání oznamovatelů, kteří jsou stále mnohými vnímáni jako „práškači“ a vytvoření vnitřních oznamovacích systémů, které budou pro oznamovatele důvěryhodné.

Ke zlepšení ochrany oznamovatelů přímo na pracovištích může přispět další veřejná debata o právech a povinnostech spojených s oznamováním, ale také přínos oznamovatelů, což samotný zákon neřeší a ani nemůže.

- Lepší institucionální zajištění

Ačkoli první rok účinnosti zákona ukázal, že Ministerstvo spravedlnosti (MSp) přistupuje ke své roli aktivně, poskytuje rozsáhlou metodickou pomoc a zabývá se obdrženými oznámeními tak, jak zákon vyžaduje, nelze nezmínit, že situace, kdy má přijímání externích oznámení a kontrolu nad dodržováním některých povinností povinných subjektů na starosti odbor orgánu, v jehož čele stojí člen vlády s politickou odpovědností a vystupováním, může být v některých aspektech problematická.

Pozici MSp jako gestora zákona oslabila kauza ředitele odboru tohoto ministerstva Jana Benýška, jenž byl v roli oznamovatele, protože zejména veřejné instituce vnímají postup vedení ministerstva jako rozporný se záměrem ochrany oznamovatelů.

Do budoucna je proto vhodné uvažovat nad přesunem této agendy do jiné nezávislé instituce, která by tuto roli Ministerstva spravedlnosti převzala a mohla mnohem aktivněji.

Nabízí se zejména Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH), který nedávno prošel organizační reformou s cílem posílit jeho efektivitu.

ÚDHPSH také postupně nabírá nové protikorupční agendy, jako je střet zájmů a regulace lobbingu a může se tak postupně transformovat do nezávislého protikorupčního úřadu.

Další užitečné informace o ochraně oznamovatelů najdete na webu whistleblowingcenter.cz

<https://www.transparency.cz/co-zlepsit-v-zakone-o-ochrane-oznamovatelu-ti-a-oziveni-zpracovaly-navrhy-na-posileni-jeho-funkcnosti>