

Whistleblowing není donašečství

Příručka nejen pro oznamovatele



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Česká
republika

Whistleblowing není donašečství

Příručka nejen pro oznamovatele

2., aktualizované a doplněné vydání

Praha, prosinec 2020

Transparency International – Česká republika (TI) je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Zaměřuje se především na prosazování systémových legislativních i organizačních změn omezujících prostor pro korupci ve veřejné správě, ale také v soukromém sektoru. Právní poradna TI poskytuje právní poradenství občanům, kteří se setkali s korupcí, a pomoc oznamovatelům korupce a jiného závažného nekalého jednání (whistleblowerům). V neposlední řadě TI pomáhá odhalovat korupční jednání a upozorňovat na korupční kauzy.

Druhé vydání publikace je financováno z dotačního titulu Ministerstva spravedlnosti „Prevence korupčního jednání“ v roce 2020.



Vedoucí projektu: Petr Leyer

Autoři publikace: Radka Pavlišová,
tým Právní poradny Transparency International

Autoři 2. vydání: Jan Dupák,
tým Právní poradny Transparency International

Jazyková úprava: Lucia Vilimovská

Grafická úprava: atelier KLIMSZ / Barbora Klimszová

2020 © Transparency International – Česká republika, www.transparency.cz

Obsah

PŘEDMLUVA K DRUHÉMU VYDÁNÍ / 7

PŘEDMLUVA K PRVNÍMU VYDÁNÍ / 9

**WHISTLEBLOWING: POMALU SE PROSAZUJÍCÍ MYŠLENKA –
A STÁLE TROCHU KONTROVERZNÍ / 11**

UJASNĚNÍ POJMŮ / 15

Rozhovor: Zkušenosti whistleblowera / 20

PROČ RADĚJI MLČÍME? / 24

**JAK POSTUPOVAT? NEEXISTUJE SNADNÝ
NÁVOD, JEN RŮZNÉ MOŽNOSTI / 28**

MÍSTO NÁVODU: DESÁTERO OTÁZEK KE ZVÁŽENÍ / 34

Rozhovor: Zkušenosti whistleblowerky / 39

KDE HLEDAT POMOC / 45

OPATŘOVÁNÍ DŮKAZŮ / 55

MÉDIA: POMOC, NEBO KOMPLIKACE? / 57

PRÁVNÍ OCHRANA WHISTLEBLOWERŮ / 59

**ZÁVĚREM: ZAJIŠTĚNÍ OPAVDU FUNKČNÍ
OCHRANY OZNAMOVATELŮ / 64**

Zdroje / 72

Poznámky / 74

PŘEDMLUVA K DRUHÉMU VYDÁNÍ

Prosinec 2020

Do ruky se vám dostává druhé, aktualizované vydání příručky “Whistleblowing není donašečství”. Od prvního vydání v roce 2014 došlo v oblasti ochrany oznamovatelů k mnoha změnám. Ať už se týkají legislativních snah, dobrovolných opatření nebo celkového vnímání problematiky ve společnosti. Jedno se však nezměnilo – v České republice stále chybí komplexní a cílené legislativní zakotvení tématu. Na konci roku 2020 jsme mu však, díky implementaci evropské směrnice, asi nejbliže v historii těchto úvah, které sahají zhruba do roku 2009. Toto je pak jedním z důvodů, proč jsme se rozhodli pro opětovné vydání naší příručky. Přes mnohé zmíněné změny zůstal text do velké míry aktuální. Hlavním důvodem pro aktualizaci a dotisk je pak přetrvávající zájem nejen o konkrétní rady a právní podporu ze strany oznamovatelů, ale též obecně snaha zástupců veřejného i soukromého sektoru se v tématu orientovat.

Přijetí evropské směrnice na ochranu oznamovatelů vytvořilo tlak na členské státy přijmout příslušnou legislativu nebo svá existující opatření revidovat tak, aby byla v souladu s jednotným evropským rámcem. Česká republika se tedy ocitla v pozici, kdy je přijetí zákonných úprav nutností. Legislativní práce směřují k předložení návrhu zákona do Poslanecké sněmovny v době tvorby tohoto textu. Vzhledem k relativně krátkému času do konce řádného volebního období Poslanecké sněmovny (říjen 2021) je otázkou, zda bude návrh projednán a schválen před volbami. Pokud se tak nestane, bude zřejmě Česká republika ve značném prodlení s implementací příslušné evropské směrnice. Tento scénář, ač by se mohl zdát nelogický, není z našich zkušeností zcela nepravděpodobný. Pokud se totiž za roky diskuzí něco zásadně nezměnilo, je to politická rétorika ohledně ochrany oznamovatelů. Stále existují politické subjekty, které jakoukoliv úpravu zcela odmítají. Jasných příznivců se najde o poznání méně. Hlavní politický proud téma spojuje především s bojem proti korupci. Přestože se takto mnozí politici i celé strany nebo hnutí profilují, jasnou vůli přijmout náležitá opatření neprokazují.

Situace se významnějším způsobem posouvá na úrovni jednotlivých zaměstnavatelů, především větších soukromých společností se zahra-

niční účastí. Zde je patrný trend, že tyto subjekty vyčleňují na ochranu oznamovatelů přiměřené kapacity – finanční, časové i lidské – a zavádějí interní pravidla ochrany oznamovatelů, poskytují technické možnosti pro oznamování a celkově podporují etické prostředí propagací správného chování a tzv. “tone from the top” (hlasem nejvyššího managementu).

Přes všechna úskalí a různé přístupy k ochraně oznamovatelů míří česká společnost k přijetí legislativní úpravy v horizontu přibližně roku a půl a nastavení celkového racionálního přístupu k této problematice. Po schválení zákona totiž začne další důležitá fáze: jeho uvedení do života, osvěta mezi adresáty normy ale i širokou veřejností. Vznikne také prostor pro další zlepšování právní úpravy.

Jedním z cílů všech zmíněných snah a této příručky tedy je zbavit oznamovatele stigma práškačů či potíživců. Zároveň však nikdo neusiluje ani o opačné pojetí, tedy vytváření jakési glorifikované skupiny oznamovatelů – hrdinů. Oznámení závažného protiprávního jednání by se mělo stát přirozenou reakcí. Již nyní mnohé výzkumy a zkušenosti dokazují, že při správném uchopení může být whistleblowing velmi účinným nástrojem ochrany veřejného zájmu a odhalování nezákonného jednání v obecné rovině. Proto je potřeba, aby se potenciální oznamovatelé orientovali v celé materii, měli odvahu nekalé jednání oznámit a věděli, kam se obrátit o pomoc. A hlavně o tom je tato příručka.



Petr Leyer
ředitel Transparency International

PŘEDMLUVA K PRVNÍMU VYDÁNÍ

Téma whistleblowingu přivedla Transparency International do České republiky v roce 2009.¹ Od té doby jsme získali řadu zkušeností jak z oblasti možné legislativní i nelegislativní úpravy whistleblowingu, tak z oblasti poskytování komplexní podpory whistleblowerům. Transparency International tak výrazně přispěla k rozšíření významu whistleblowingu a k debatám o nutnosti právní ochrany oznamovatelů.

V roce 2013 jsme v rámci projektu Maják v moři korupce podporovaného dotačním programem Ministerstva vnitra zřídili Whistleblowerské centrum TI, které reagovalo na potřeby oznamovatelů nekalého jednání a na poptávku po službách, které může Transparency International, díky svým zkušenostem v dané oblasti a kontaktům na klíčové instituce, nabídnout. Poradenství poskytované v rámci Whistleblowerského centra TI do určité míry nahrazuje absenci institucionální podpory whistleblowingu. Potřebnost této služby potvrzují nejen výsledky výzkumů, z nichž jednoznačně vyplývá vyšší ochota k oznámení závažného nekalého jednání, má-li se whistleblower na koho obrátit, ale především narůstající počet našich klientů i postupně vznikající další organizace a projekty věnované podpoře oznamovatelům.

S radostí sledujeme, že přibývá lidí, kteří se v případě setkání s nezákonnými postupy či jinými závažnými problémy ohrožujícími veřejný zájem odhodlají jednat. S řadou z nich se setkáváme v naší právní poradně a whistleblowerském centru. Společně s nimi odhalujeme nejrůznější překážky a úskalí bránící většímu využívání whistleblowingu v České republice.

S využitím zkušeností a příkladů z praxe naší poradny chceme pomocí této brožury přispět k lepšímu porozumění problematice whistleblowingu a ukázat jeho možnosti i rizika. Zároveň chceme nabídnout alespoň základní návod lidem, kteří se ocitnou v nesnadném postavení člověka, který je konfrontován s informacemi o závažném nekalém jednání

¹ Jednalo se o projekt „Blowing the Whistle Harder: Enhancing the Whistleblowers' Protection in the EU“ realizovaný ve spolupráci se sekretariátem Transparency International v Berlíně a dalšími vybranými pobočkami Transparency International.

a rozhoduje se, jak s nimi má naložit. Je dobré mít na paměti, že v takové situaci se může ocitnout každý z nás – a každý z nás je tedy i potenciálním whistleblowerem.

Oznamovatelé, s nimiž jsme měli možnost pracovat, čelí v důsledku svého postupu silnému osobnímu tlaku v podobě ostouzení, zastrašování, šikany, trestních oznámení a žalob, přesto naprostá většina z nich svého jednání nelituje. Chtěli bychom využít této příležitosti a alespoň touto cestou poděkovat všem odvážným lidem, kteří nejsou lhotejní k dění kolem sebe.

Radka Pavlišová

Vedoucí týmu Právní poradny Transparency International

WHISTLEBLOWING: POMALU SE PROSAZUJÍCÍ MYŠLENKA – A STÁLE TROCHU KONTROVERZNÍ

Téma whistleblowingu se postupně v České republice stále více stává aktuálním a diskutovaným. Prosazování ochrany oznamovatelů korupce si dokonce berou za své i někteří vysoko postavení politici. V mnoha mediálně známých případech se projevila skutečnost, že bez oznamovatele disponujícího konkrétními informacemi z první ruky se protiprávní jednání vyšetřuje komplikovaně. Proto se také poměrně úspěšně etabloval institut spolupracujícího obviněného v trestním řízení.

Přes prokazatelné přínosy téma stále vyvolává značné emoce, jak se ukázalo i při diskusích o potřebě či nepotřebě ucelené právní úpravy této problematiky. Přestože diskutující – v debatách odborných i laických – často nemají zcela jasno, co přesně pojmy whistleblowing a whistleblower označují, převažuje u některých z nich silně negativní postoj k samotné představě člověka, který „vynáší informace“. Informátoři, donašeči, práskáčci, udavači, v lepším případě potížiště nebo bojovníci s větrnými mlýny... Negativně zabarvená označení pro lidi, kteří upozorňují na problémy, svědčí o silné tendenci takovým jednáním spíše opovrhovat.

Na straně potenciálních whistleblowerů se povědomí o tomto nelichotivém vnímání jejich úsilí o nápravu nepravostí přidává k obavám z možných postihů a odvetných opatření, takže se mnozí raději rozhodnou mlčet.

Na obou stranách se přitom ztrácí to podstatné: skutečnost, že častější oznamování protiprávního či neetického jednání by mohlo významně přispívat k odhalování a odstraňování nekalého jednání a nezákonných praktik ve veřejném i soukromém sektoru. Nejde samozřejmě jen o český problém. Už v říjnu 2013 vydala Transparency International závěrečnou zprávu² projektu hodnotícího tehdejší legislativu na ochra-

2 Zpráva Transparency International *Whistleblowing in Europe – Legal protections for whistleblowers in the EU*, k dispozici ke stažení na stránkách www.transparency.org nebo www.whistleblower.cz

nu whistleblowerů v 27 členských zemích EU. Projekt se zároveň věnoval zkoumání faktorů a vlivů, které podporují nebo naopak znesnadňují využívání whistleblowingu v jednotlivých zemích, od společenského či historického kontextu po politickou vůli prosadit odpovídající legislativní ochranu oznamovatelů.

Jedním ze znepokojivých zjištění projektu bylo konstatování, že aktivnější využívání whistleblowingu mohlo zabránit celé řadě závažných událostí a neštěstí, případně snížit jejich následky. Vyšetřování havárií, ekologických katastrof, ekonomických skandálů a dalších událostí, při nichž došlo k rozsáhlým škodám, často ukázalo, že zaměstnanci věděli o nekalých praktikách nebo potenciálním nebezpečí, ale báli se jednat. V horších případech bylo zjištěno, že zaměstnanci na problém sice upozorňovali, ale zaměstnavatel nebo příslušní úředníci jejich upozornění ignorovali.

Havárie hliníkárný v Maďarsku na podzim roku 2010, kdy unikající toxický kal zaplavil několik vesnic a zamořil vodní toky v oblasti; havárie britského trajektu, při níž zahynulo 193 osob; korupční skandál německého strojírenského gigantu Siemens, který uplácel zahraniční politické představitele; aféra s odposloucháváním telefonů označovaná jako „Řecká Watergate“ – to jsou jen některé z událostí, které zpráva zmiňuje jako případy, kdy zaměstnanci či úředníci o narůstajících problémech věděli.

Ani v posledních letech není nouze o podobné příběhy, které mnohdy mají dopady na velkou část globalizovaného světa. Před pádem letounu typu Boeing 737 MAX v Etiopii v březnu 2019, při kterém zemřelo 157 lidí včetně posádky, a následném celosvětovém zákazu letů tímto modelem leteckými agenturami, se na vady a nedostatky při výrobě snažil upozornit bývalý manažer Ed Pierson.³ V Číně se ještě na konci roku 2019 před vypuknutím globální pandemie nového typu koronaviru SARS-CoV-2 neúspěšně pokoušelo před hrozícím nebezpečím varovat množství lidí, z nichž nejvýraznější byl doktor Li Wen-liang, lékař z nemocnice v původním epicentru ve městě Wu-chanu.⁴

3 Článek The New York Times *Boeing 737 Max Factory Was Plagued With Problems, Whistle-Blower Says* z roku 2019. Dostupný na: <https://www.nytimes.com/2019/12/09/business/boeing-737-max-whistleblower.html>

4 Článek z Journal of Bioethical Inquiry *Humiliating Whistle-Blowers: Li Wenliang, the Response to Covid-19, and the Call for a Decent Society* z roku 2020. Dostupný na: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7445730/>

Za jednu z nejlepších právních úprav whistleblowingu na světě je považován britský zákon PIDA (Public Interest Disclosure Act). Zajímavé je, že k jeho přijetí došlo na základě rozsáhlé veřejné debaty, která provázela vlnu tragických událostí a finančních afér a závěry jejich vyšetřování. Tragická havárie trajektu Herald of Free Enterprise v roce 1987 byla jen „jedním ze série nákladných neštěstí a skandálů, k nimž došlo v 80. a 90. letech a které šokovaly britskou veřejnost – vedle srážky vlaků, výbuchu ropné plošiny, bankovního krachu a aféry kolem systematického zneužívání dětí“.⁵ Vyšetřování ve všech případech upozornilo na opakovaný vzorec chování: zaměstnanci věděli o rizicích, resp. o nekalém jednání, které k eskalaci problémů vedlo, ale buď se na ně báli upozornit, nebo byla jejich upozornění ignorována.

V této souvislosti stojí za zmínku výsledky průzkumu, který v září 2009 zjišťoval postoj zaměstnanců ve státní i soukromé sféře v ČR k whistleblowingu.⁶ Z výsledků vyplynulo, že dvě třetiny dotazovaných zaměstnanců, kteří se setkali se závažným pochybením na pracovišti, situaci neřešily, případně ji pouze konzultovaly s kolegy. Podrobnější analýza výsledků označila za hlavní důvody nečinnosti obavy z potenciálních problémů na pracovišti a přesvědčení, že oznámení by stejně nevedlo k řešení situace. Zhruba 34 procent zaměstnanců se domnívalo, že vedení o nekalém jednání ví a nepřeje si problém řešit.

Novější průzkum z května 2020 se zaměřil na mapování povědomí české populace o whistleblowingu a měření tolerance k neetickému a protiprávnímu chování na pracovišti.⁷ S neetickým nebo nezákonným jednáním se během své pracovní kariéry přímo setkalo minimálně 18 % lidí, dalších 16 % takovou možnost také připouští. Nejčastější reakcí těch, kteří se s neetickým jednáním setkali, bylo svěření se kolegům (38 %), rodině (34 %) nebo nadřízenému (22 %). V 19 % případů neřešili tito lidé situaci vůbec. To může vycházet ze zkušenosti, kterou aktivní oznamovatelé mají. Ve více než polovině případů (53 %) bohužel situaci nikdo dále neřešil a pouze 18 % aktivních oznamovatelů bylo s vyřízením věci spokojeno.

5 Zpráva Transparency International *Whistleblowing in Europe – Legal protections for whistleblowers* z roku 2013, str. 6, 17.

6 Průzkum Transparency International ČR *Průzkum mapující vnímání whistleblowingu zaměstnanci v České republice z roku 2009*. Dostupný na: www.transparency.cz.

7 Tisková zpráva Oživení k výsledkům unikátního výzkumu “Whistleblowing” agentury Behavior pro občanské sdružení Oživení z roku 2020. Dostupná na: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2020/11/TZ_Oziveni_pruzkumWhistleblowing_online19_11_2020_final.pdf

Čísla nejsou příliš pozitivní ani při pohledu výlučně na českou veřejnou správu. Dle průzkumu organizace ASTRA z roku 2018⁸ se zhruba 20 % dotázaných napříč státní správou a mezi volenými zastupiteli s korupcí buď osobně setkalo, nebo s ní mají zkušenosti jejich kolegové či příbuzní. Celkově zhruba 21 % respondentů průzkumu pak uvedlo, že by nevěděli, jak se v případě korupční situace zachovat, 7 % by situaci neřešilo.

Za nízkou ochotou českých zaměstnanců oznamovat nezákonné jednání stojí do značné míry zdejší historické zkušenosti. V této zemi se často měnily režimy a hodnoty. Lidé, kteří se snažili o nápravu věcí veřejných, běžně při každé takové změně na své úsilí doplatili. V důsledku toho je obecně uznávanou zásadou „nedělat si zbytečné nepřátele“.

Navíc minulé totalitní režimy (příčemž velká část dospělé české populace nejméně jeden zažila) často využívaly k udržení své moci informátorů a česká společnost má nadále tendenci opovrhovat každým, koho lze vnímat jako „donašeče“. Mnoho lidí nadále podléhá podvědomému pocitu, že každý, kdo něco oznámí státním orgánům, působí zbytečné problémy všem zúčastněným.

Pro řadu lidí je těžké chápat whistleblowing jako prostředek, který může být v demokratické společnosti cenným nástrojem omezování kriminality a řady dalších forem nezákonného nebo nekalého jednání, včetně porušování pracovněprávních předpisů. Ale právě k tomu whistleblowing slouží.

Jde o nástroj, který může pomáhat chránit veřejný zájem i lidské zdraví a životy. Můžeme se jen dohadovat, kolik lidí například vědělo – a mlčelo – o nekalých praktikách, které na podzim roku 2012 vyústily v tzv. metanolovou aféru, která stála život 47 lidí a desítky dalších si z ní odnesly závažné poškození zdraví. V této a podobných kauzách může mít nečinnost a snaha „raději zavřít oči“ skutečně tragické důsledky.

8 Finální zpráva z dotazníkového šetření organizace ASTRA v rámci projektu *Mapování korupce v regionech* z roku 2018. Dostupné na: <https://www.astracr.cz/wp-content/uploads/Sociologick%C3%A9-%C5%A1et%C5%99en%C3%AD-fin%C3%A1ln%C3%AD-zpr%C3%A1va-ASTRA.pdf>

UJASNĚNÍ POJMŮ

Pojem *whistleblowing* označuje proces odhalení nekalého jednání v určité organizaci prostřednictvím poskytnutí informace osobám nebo institucím, jež mohou oznamovanou skutečnost prověřit a případně zakročit. V této souvislosti je třeba upozornit, že mnohdy bývá *whistleblowing* nesprávně ztotožňován pouze se samotným oznamovacím procesem, a nikoliv již s prověřením poskytnuté informace. Právě možnost předat informace někomu, kdo má pravomoc předmětnou věc řešit a autoritativně vynutit docílení nápravy, je ale podstatná, *whistleblower* totiž obvykle nedisponuje žádnými pravomocemi, jež by mu umožňovaly proti nekalému jednání zakročit.

Největší překážkou v řešení problematiky *whistleblowingu* je nepochopení toho, kdo je *whistleblower*. Není to člověk, který by chodil a cíleně hledal informace. Spíše jde o člověka, který se náhodou ocitne v situaci, kterou musí nebo by měl nějak řešit. Zda ji nakonec řešit bude, závisí na mnoha okolnostech. Rozhodovat mohou osobní etické zásady, ale třeba i pocit, že je člověk „zahnán do kouta“.

Kdo je whistleblower?

Pokud se máme pokusit o definici *whistleblowera*, můžeme říci, že je to člověk, který má privilegovaný přístup k informacím o činnosti organizace, v níž působí (tj. má informace, ke kterým se nikdo zvnějšku nedostane), a upozorní na závažná nekalá jednání, která mohou ohrožovat či poškozovat veřejný zájem.

Slovo *whistleblower* vzniklo ze slovního spojení *blow the whistle*, doslovně zapískat na píšťalku, přeneseně upozornit na nějakou nepravost. Nejužívanější český ekvivalent pro tento anglický výraz je oznamovatel.

Při snaze o vymezení pojmu *whistleblower* obvykle zaznívají dva ne zcela jasné pojmy: nekalé jednání a veřejný zájem. Co je míněno nekalým jednáním? Může jít o případy korupce, o podvody, o postupy či jednání

ohrožující zdraví nebo životní prostředí – obecně tedy o jakékoli jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem. Ani pojem veřejný zájem ovšem nemá jasnou definici a v různých chvílích může nabývat různých podob. Většinou vyplývá přímo či nepřímo z různých právních předpisů, které upravují určitou oblast. Je-li ohrožen veřejný zájem, jsou v ohrožení celospolečenské zájmy na úkor zájmů soukromých. Veřejný zájem nemusí být vždy totožný se zájmem většiny či veřejnosti, může jím být také třeba ochrana menšiny. Obdobně je obvykle ve veřejném zájmu hospodárný a efektivní výkon veřejné správy, přitom se ale nesmí zapomínat ani na její sociální funkce a poslání.

Veřejný zájem

Pojem veřejný zájem nelze definovat obecně. Dle Nejvyššího správního soudu musí být veřejný zájem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého. *Veřejný zájem je přitom třeba vyvodit z právní úpravy, z právní politiky a z posouzení různých hodnotových hledisek podle úkolů veřejné správy v příslušné oblasti (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.).* [Rozsudek Nejvyššího správního ze dne 10. května 2013, sp.zn. 6 As 65/2012]

Transparency International (TI) definuje whistleblowing jako zveřejnění nebo nahlášení informací o nekalém jednání, které zahrnuje korupci, trestné činy, porušení zákonných povinností, justiční omyly, ohrožení zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí, zneužití pravomocí, neoprávněné použití veřejných prostředků nebo veřejného majetku, závažné případy plýtvání prostředky nebo špatného hospodaření, střety zájmů a veškerou činnost sloužící k zakrytí vyjmenovaných typů jednání. Whistleblower je podle TI kterýkoli zaměstnanec státního nebo soukromého subjektu nebo jiný pracovník, který zpřístupní informace o uvedených typech nekalého jednání a kterému hrozí odvetná opatření. Toto vymezení zahrnuje rovněž osoby, které stojí mimo tradiční vztah zaměstnanec–zaměstnavatel, například poradce, dodavatele, stážisty a internisty, dobrovolníky, brigádníky nebo bývalé zaměstnance.⁹

⁹ Zpráva Transparency International *Whistleblowing in Europe – Legal protections for whistleblowers*, z roku 2013, str. 6.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, hovoří o oznámení, tj. poskytnutí informací o porušení právního předpisu. To zahrnuje mimo jiné předpisy týkající se zadávání veřejných zakázek, finančních služeb a předcházení praní peněz, bezpečnosti, ochrany životního prostředí, veřejného zdraví, ochrany spotřebitele, ochrany soukromí anebo osobních údajů. Vztahuje se na osoby pracující ve veřejném i soukromém sektoru, kterými jsou zaměstnanci (včetně bývalých zaměstnanců a uchazečů o zaměstnání), osoby samostatně výdělečně činné, akcionáři, osoby náležející do správních, řídicích nebo dohledových orgánů společnosti, dobrovolníci, stážisté i dodavatelé.

V protikladu ke všem uvedeným definicím stojí předsudky. Mnoho lidí nadále nevidí a nechce vidět rozdíl mezi whistleblowerem (oznamovatelem protiprávního jednání) a donašečem, neblaze proslulým domovním důvěrníkem apod. Naše zkušenosti svědčí o tom, že tyto předsudky jsou u části veřejnosti stále velmi silně zakořeněny, proto považujeme za potřebné připomenout, čím whistleblowing není, resp. co oznamovatele od zmíněných „donašečů“ odlišuje.

V první řadě je třeba si uvědomit, že whistleblower informace záměrně nevyhledává. V naprosté většině případů se k nim dostane náhodou v souvislosti se svou prací. Druhým podstatným aspektem je charakter informací. Nejedná se o jakékoliv informace (například že kolega používal pracovní tiskárnu k soukromým účelům, nebo že překročil stanovenou délku polední pauzy apod.), nýbrž o informace o závažném protiprávním či neetickém jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem. Mnohdy je takové „odhalení“ pro člověka šok: potenciální whistleblower s hrůzou zjišťuje, kde, resp. s kým vlastně pracuje.

Dalším podstatným rysem je skutečnost, že ať už whistleblower informace zveřejní nebo je postoupí příslušným kontrolním orgánům, nemá z toho žádný osobní prospěch. Naopak mnohdy podstupuje značná profesní i osobní rizika (od propuštění přes nemožnost sehnat nové zaměstnání až po trestní stíhání). K tomu je nezbytné dodat, že než se whistleblower rozhodne, jak s informacemi naloží, uplyne obvykle poměrně dlouhá doba. Není tomu tak, že by whistleblower s každou zjištěnou informací automaticky „za někým běžel“.

Whistleblowera už vůbec nelze ztotožňovat s policejním informátorem, který se pohybuje na hraně a častěji za hranou zákona a výměnou za důležité informace z podsvětí je mu toto jednání víceméně tolerováno. Zásadní rozdíl lze rovněž spatřovat v tom, že whistleblower hlásí porušení právních předpisů orgánům demokratického právního státu a nejde tak o snahu přilepšit si u vládnoucího režimu, který potihuje občany projevující své občanské a politické postoje.

Je třeba zdůraznit, že předsudky a pocity nevraživosti se nevyhýbají ani zemím, které jsou na tom – co se týče akceptace whistleblowingu, existence podpůrných organizací i legislativní úpravy – mnohem lépe než Česká republika.

Například americká nezisková organizace GAP, která se věnuje podpoře oznamovatelů již více než třicet let, upozorňuje, že firmy a organizace zatím stále vnímají whistleblowery jako nebezpečnou hrozbu a v době, kdy se posiluje jejich legislativní ochrana, mají spíše tendenci zesilovat odvetná opatření proti nim. Přitom podle zkušeností GAP se 96 % oznamovatelů snaží řešit problém uvnitř organizace, na externí orgány se rozhodnou obrátit jen 4 % oznamovatelů.¹⁰ Jejich jednání je přitom obvykle motivováno snahou bránit zájmy a hodnoty organizace, pro kterou pracují. Věří ve svou práci a její poslání, a k oznámení je obvykle přiměje situace, kdy najednou narazí na skryté nekalé praktiky, které jsou v rozporu s tímto posláním.

Stejnou tendenci – řešit oznamovaný problém přímo na pracovišti – potvrdila také studie, která analyzovala zkušenosti oznamovatelů v zemích střední a východní Evropy, včetně České republiky: *„Je patrné, že snahou oznamovatelů bylo zpravidla řešit celý případ uvnitř organizace, což poukazuje na jejich sounáležitost a loajalitu k celé organizaci.“*¹¹

Totéž ukazují i zkušenosti Právní poradny TI. Až na výjimky se naši klienti vždy pokoušeli nalézt řešení uvnitř zaměstnavatelské organizace a snažili se jí co nejméně „uškodit“. Řešit věc mimo struktury zaměstnavatele se oznamovatelé obvykle odhodlali teprve poté, kdy se

10 Příspěvek ředitele organizace GAP *Don't Treat Whistleblowers Like the Plague* z roku 2014. Dostupný na: <https://whistleblower.org/in-the-news/federal-news-radio-dont-treat-whistleblowers-plague/>

11 Analýza Oživení *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi* z roku 2014.

nedomohli nápravy, neboť zaměstnavatel vůbec nereagoval, začal odstraňovat důkazy a zahájil vůči nim odvetná opatření.

V několika málo případech, kdy se oznamovatelé rozhodli jít opačnou cestou, jednalo se spíše o neuvážené přesvědčení, že je nutné okamžitě jednat (např. podat trestní oznámení), než o úmysl poškodit zaměstnavatele.

Setkáváme se také s případy, kdy se oznamovatel sám, často v důsledku nátlaku, na nekalém jednání podílí. Může jít o situace, kdy oznamovatel čelí vydírání, nemá tudíž z nekalého jednání žádný osobní prospěch. V každém případě jde o velmi komplikované situace. Pokud se takový oznamovatel rozhodne nekalé jednání oznámit, může se to obrátit proti němu a ten, kdo činil nátlak, zůstane nepotrestán.

Ze zkušeností víme, že motivace whistleblowerů bývají velmi různorodé a rozhodně nelze tvrdit, že oznamovatelé jsou novodobí pohádkoví hrdinové, kteří bojují se zlem. Zároveň ale zcela jistě nelze paušálně říci, že jsou to potíživí, kteří vidí v každé maličkosti problém, nebo že jde o mstitele, kteří mají spadeno na své šéfy či kolegy a chtějí je poškodit.

Zmíněné předsudky jsou hlavní příčinou nepochopení whistleblowingu, což se v konečném důsledku projevuje také neochotou a v některých případech i averzí k možné legislativní i nelegislativní úpravě whistleblowingu.

Whistleblowing může být velmi prospěšný, pokud se k němu společnost dokáže postavit čelem a uvědomí si specifické postavení a dilemata whistleblowera, který vnitřně zápasí se střetem loajality ke svému zaměstnavateli na jedné straně a loajalitou ke svému svědomí, k mravním hodnotám na straně druhé. Upozorňování na nekalé praktiky je pokaždé složitý a osamělý proces.

ROZHOVOR: ZKUŠENOSTI WHISTLEBLOWERA

Uvědomoval jste si, do čeho jdete, když jste upozornil na daný problém?

Ano, uvědomoval. Předtím, než jsem na problém upozornil odpovědné osoby, které, podle mého názoru, měly začít konat, jsem si vše důkladně prověřil a rozmyslel. Věděl jsem tak, že nemám například oznamovací povinnost. Vše vycházelo z mého osobního a morálního přesvědčení o tom, jak by se mělo nakládat s veřejnými penězi. Bylo mi jasné, že pokud začnou kompetentní osoby v dané záležitosti konat, skončí celá situace v rukou policie. Takže celkový dopad, ať už na moji osobu nebo organizaci, ve které pracuji, mi byl jasný. Přesto bylo upozornění na daný problém jediným správným řešením.

Co jste zvažoval při rozhodování, zda se máte ozvat, nebo raději mlčet, a co vás nakonec přimělo k jednání?

O tom, že se celá záležitost musí začít řešit, jsem byl přesvědčen už od samého počátku. Podle indicií, které jsem získal, bylo jasně patrné, že chování, na které jsem chtěl upozornit, není v pořádku, a že pravděpodobně překračuje i legislativní rámec ČR. Největším „problémem“, který jsem měl, byla obava z otočení celé situace proti mně, proti mým kolegům a proti organizaci, ve které pracuji. Obával jsem se politického vlivu, který do celé záležitosti zasahoval. V neposlední řadě se člověk obával i klientelistických vazeb, které hýbou děním ve městě. Obava byla taková, že pokud upozorním odpovědného politika, může tento člověk celou záležitost zamést pod stůl, může upozornit osoby, kterých se daný problém týkal, a ty následně otočí problém vůči mé osobě. Obával jsem se, že při špatném postupu dojde k medializaci a k uvržení špatného jména na celou organizaci. Celou situaci jsem z těchto důvodů nechtěl řešit sám za sebe, a proto jsem se se vším poradil s kolegy, kteří zodpovídají za jednotlivé složky organizace.

**Radil jste se s někým o vhodném postupu, pokud ano, s kým?
Pomohlo vám to? V čem ano, co vám naopak chybělo?**

Řešení celé situace pouze mou osobou by mohlo být vnímáno velmi negativně a šlo by jednoduše označit za nějaké řešení osobního sporu či snahu kariéerně se posunout za jakoukoliv cenu. Z tohoto důvodu jsem upozornil své kolegy, kteří zodpovídají za jednotlivé složky organizace. Držel jsem se rčení, že v jednotě je síla. Po pečlivém zvážení všech možností jsme upozornili přímého nadřízeného politika, s kterým jsme se chtěli pobavit o vhodném postupu. Velikým zklamáním byl postoj, který daný politik zaujal. Přestal komunikovat a konal tak, že se snažil celou záležitost co nejlépe oddálit.

Pokud jste využil služeb TI nebo jiné právní poradny nebo organizace, jak jste byl spokojen s jejich jednáním? Co vás přimělo obrátit se na ně, případně jak jste se dozvěděl o existenci těchto služeb?

O kontaktování právní poradny jsem se radil s kolegyní, která obstarávala veškerou komunikaci až do osobní schůzky. Pro TI jsme se rozhodli, podle mého názoru, především kvůli informacím na webu organizace. Významnou roli hrálo určitě i jméno Transparency International. Velmi spokojen jsem byl s rychlostí, kterou daná organizace komunikovala. Osobní návštěvu v centrále TI hodnotím naprosto skvěle. Právničky organizace se nám věnovaly kolem dvou hodin. Pečlivě vyslechly všechny informace a velmi citlivě dokázaly oddělit důležitá fakta od "bezcených" informací. Tím nás upozornily na stěžejní body celé kauzy. Nejdůležitější však bylo vysvětlení problematiky z právního hlediska a nabídnutí různých možností dalšího postupu. S tím, že ke každému postupu vyjádřily obě právničky plusy a mínusy.

Jak jste postupoval, a jaká byla reakce na vaše oznámení?

Po zklamání, které jsme zažili s náměstkem pro kulturu, nám zbývalo několik možností. Informovat o celé záležitosti nejvyšší politickou autoritu, tj. paní primátorku, nebo věc předat novinám, případně na celou záležitost zapomenout. V neposlední řadě jsme mohli podat anonymní ozná-

mení na finanční úřad. Předat informace médiím by byl stejně špatný krok jako na celou věc zapomenout. Logickým řešením bylo tedy informovat paní primátorku. Její reakce byla nečekaně rychlá, rázná a promyšlená. Výsledkem bylo sepsání trestního oznámení a v ten samý den předání a informování policie.

Co vás překvapilo na postupu zaměstnavatele?

Nejvíce jsem byl zaražen z naprostého nezájmu informovat o situaci své podřízené. Vedení naší organizace vymýšlelo směšné historky, které měly zakrýt zásah policie. Na druhou stranu se nebojí všechny osoby ve svém okolí informovat o tom, že jsem je „prásknul“ a že to je nějaká má osobní msta. Víceméně je mé jméno špiněno jejich ústy, kde se dá. Za mými zády sdělují naprosto nepravdivé informace typu, že jsem se jim naboural do počítačů atd. O celé záležitosti se pravděpodobně dověděli z magistrátu, kde došlo k úniku informací. To mě v zásadě nepřekvapilo vůbec, vzhledem k provázaným klientelistickým vazbám, které v našem městě jsou.

Jak reagovalo Vaše okolí – kolegové v práci, případně lidé v místě bydliště?

Pro mě je nejcennější přístup kolegů, které jsem o materiálech a celém problému informoval. Jsem rád, že existuje v dnešní době stále velké množství lidí, kteří se nebojí upozornit na zjevné nemorální jednání. Bez přístupu těchto kolegů by bylo velmi složité, abych celou věc řešil sám. Další reakce jsou minimální a objevují se na základě šušky, která informace o policejním vyšetřování vedení naší organizace šíří městem. Reakce, které zachytávám z okolí, jsou 100% podporující, případně upozorňující na to, že vedení naší organizace by už tam dávno nemělo být.

Neříkáte si někdy „Raději jsem měl mlčet“?

Přestože jsem v současné době označován nejrůznějšími termíny a vulgarismy, které šíří vedení organizace, nikdy jsem si neřekl, že by bylo lepší, kdybych mlčel. Měl jsem de facto dvě možnosti, jak situaci řešit. Odejít z organizace (a přemýšlel jsem o tom velmi dlouho), nebo na celou věc upozornit. Vzhledem k tomu, že práce, kterou vykonávám, mě baví a naplňuje, bylo rozhodování jednoduché. Navíc jsem byl přesvědčen, že mám morál-

ní povinnost na celý problém upozornit a zabránit tak dalšímu zneužívání veřejných peněz, které by mohly dobře sloužit rozvoji města, ve kterém žiji.

Udělal byste s dnešními zkušenostmi něco jinak? Co?

Soudě podle dosavadního průběhu celé události, neměnil bych pravděpodobně nic. Jsem přesvědčen, že jsem s kolegy postupoval, co nejrychleji to šlo. Ač se to může zdát na první pohled zdlouhavé, je velmi náročné zpracovat informace, zvážit opravdu všechny možné kroky a rizika a vše vyhodnotit. Přesto si myslím, že jsme postupovali naprosto správně, postupným informováním přímých nadřízených. Přestože nás náměstek svým postojem zklamal, bylo správné ho nevynechat. Svým (ne)konáním dle mého názoru ubližuje politik pouze sám sobě.

Jakou radu byste dal lidem, kteří vědí o nekalém jednání na pracovišti a zvažují, zda se mají ozvat?

Prvním krokem je bezpochyby srovnat si vlastní priority, své cíle, a zhodnotit všechna rizika, která s oznámením souvisí. Je jasné, že některé kauzy nemusí skončit dobře a člověk, který na celou věc upozornil, může skončit ve finále bez místa.

Druhým a dle mého názoru nejdůležitějším krokem je nalezení spojenců. Je nesmírně důležité o celé věci s někým otevřeně diskutovat a kolektivně stanovovat dílčí postupy. Navíc v případě otáčení problému špatným směrem nebo při snaze shodit vinu na člověka, který na problém upozornil, je síla kolektivu opravdu výhodná. Jednoduše řečeno... nechat vyhodit např. tři zaměstnance je mnohem těžší než se zbavit jednoho.

V neposlední řadě je nutné zachovat klidnou hlavu. Nenechat se ovlivnit emocemi, a to ani v případě, že Vám bude vyhrožováno nebo bude Vaše jméno špiněno lidmi, kterých se celý problém týká.

Doporučuji všem lidem kontaktovat právní poradnu, která se za Vás v případě nouze postaví a nabídne Vám pomoc. V našem případě to byla Transparency International a já ještě jednou za jejich čas, rady a doporučení děkuji. Jsem přesvědčen, že zmínka o tom, že veškeré podklady mají k dispozici právníci TI, kteří jsou připraveni na náš podnět začít jednat, situaci velmi pomohla.

PROČ RADĚJI MLČÍME?

V chování českých zaměstnanců se projevují dilemata, která jsou společná whistleblowérům na celém světě, například obava ze ztráty zaměstnání, míra spoluodpovědnosti za dané jednání, konflikt mezi loajalitou k zaměstnavateli a loajalitou k zájmům veřejnosti nebo nevalné zkušenosti s orgány činnými v trestním řízení.

Podle Globálního barometru korupce z roku 2017 stále převládá pocit, že snaha o zlepšení situace stejně nakonec nebude mít žádný smysl. Na otázku *“Myslíte si, že běžný člověk může dosáhnout pozitivní změny v boji proti korupci?”* odpovědělo kladně pouze 12 % českých respondentů, což je jeden z vůbec nejhorších výsledků v průzkumu hned po Bělorusku (jen o trochu vyšší důvěru ve smysl boje proti korupci projevíli občané na Ukrajině nebo v Maďarsku).¹²

Whistleblower obvykle řeší především etický konflikt, kdy na jedné straně stojí loajalita k zaměstnavateli a na druhé straně svědomí dotyčného. Vedle toho je rovněž podstatná osobní a ekonomická situace: jinak přemýšlí samoživitelka s dvěma dětmi v regionu s vysokou nezaměstnaností a jinak osoba bez závazků s možnou finanční podporou nejbližších.

Příběh německé ošetrovatelky

Představme si následující situaci. V pečovatelském domově pro seniory pracuje ošetrovatelka, pro niž je práce smyslem života a velmi si zakládá na odborném a zároveň lidském přístupu ke klientům. Postupně však zjišťuje, že v domově pro seniory je kritický nedostatek personálu, což ohrožuje nejen zachování náležité a důstojné péče, ale i zdraví a život seniorů. Zaměstnanci zařízení jsou přepracovaní, v důsledku toho nevládají pracovní stres a často zůstávají v pracovní neschopnosti. Zároveň jsou nuceni falšovat výkazy o poskytnutých službách.

¹² Report Transparency International *Global Corruption Barometer* z roku 2017, s. 9

Jak byste se na místě ošetřovatelky zachovali? Co by pro vás bylo podstatné? Loajalita k zaměstnavateli, nebo obecné morální hodnoty? Přiměly by vás popisované problémy (přepracování zaměstnanci, nekvalitní a nedůstojná péče, ohrožení zdraví klientů) k jednání, nebo byste si řekli, že nedostatek kvalifikovaných osob v pečovatelských a zdravotnických službách je obecný, dlouhodobě neřešený problém, s nímž nic nenaděláte?

Ošetřovatelka z našeho příběhu se nejprve pokusila věc řešit s vedením společnosti provozující dům pro seniory. Když nedosáhla nápravy, podala trestní oznámení. Zaměstnavatel reagoval výpovědí a posléze okamžitým zrušením pracovního poměru pro poškození dobrého jména. Německé soudy neměly na případ jednotný názor. Zatímco prvostupňový soud posoudil okamžité zrušení pracovního poměru jako protiprávní, odvolací soud jej shledal zákonným. Náhrady škody se ošetřovatelka dovolala až v důsledku rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.¹³

Aktivnějšímu využívání whistleblowingu v České republice může významně pomoci přijetí očekávaného zákona provádějícího evropskou směrnici do českého právního řádu. Legislativní úprava by měla zajistit, že budou zřízeny funkční interní oznamovací mechanismy a oznamovatelé budou také účinně chráněni před neoprávněnou odvetou a budou mít právní nástroje pro svou obranu. Zákon přiměje ty organizace ve státní i soukromé sféře, které se ještě problematikou whistleblowingu nezabývaly, aby se na ni komplexně zaměřily a přispěly tak k podpoře etického pracovního prostředí.

¹³ Jedná se o případ řešený Evropským soudem pro lidská práva *Heinisch proti Německu*; podrobněji na <https://www.wbos.cz/novinky/cz::novinka:1715>

„Současná situace v České republice v oblasti oznamování korupční činnosti na pracovišti je bohužel poznamenána tím, že u hodně nadřízených není ochota se korupčním chováním na pracovišti vážně zabývat. Aby se v tomto směru něco zásadního změnilo, musí být atmosféra ve státních institucích právě opačná.“

Bývalý senátor Libor Michálek v rozhovoru pro server WB¹⁴

Nedostatečné porozumění podstatě a přínosům whistleblowingu, nepřilíživé vnímání oznamovatelů v české společnosti a nedostatečné institucionální zázemí jen zvyšují nejistotu potenciálních whistleblowerů při rozhodování, zda se mají „ozvat“, nebo raději mlčet. Představa, že člověk vystaví riziku svůj profesní i osobní život, přitom se nebude mít o koho opřít a okolí na něj bude pohlížet spíše negativně, rozhodně nemůže nikoho motivovat k přílišné aktivitě. Ke zvažování, jak s informacemi naložit bez ohrožení sebe a svých blízkých, se přidává nejistota, zda oznámení a jakékoli následné kroky vůbec vyústí v řešení problému.

Na druhé straně stojí otázka osobních hodnot a morálky, která nakonec oznamovatele přiměje nějak se k nastalé situaci postavit. Mnohdy může k rozhodnutí začít jednat vést tzv. poslední kapka. Tak tomu bylo v případě oznamovatele, který čelil dlouhodobému tlaku vedení, aby upravil své stanovisko ve prospěch realizace podnikatelského záměru v místě chráněného lesa. Oznamovatel se věc rozhodl řešit za pomoci Právní poradny TI v okamžiku, kdy ho nadřízení začali vydírat tím, že pokud nevydá kladné stanovisko, přijde o práci. Za podpory TI oznamovatel na svém zamítavém stanovisku setrval. Stojí za zmínku, že z důvodu právních a jiných komplikací se daný případ táhl více než dva roky.

Cesta k nalezení odhodlání věc aktivně řešit bývá o něco snazší, pokud jsou ve věci zainteresováni alespoň dva potenciální oznamovatelé, kteří se mohou radit o vhodném postupu a společně probrat také související rizika.

Jak už bylo řečeno, Transparency International Česká republika se problematice whistleblowingu věnuje již od roku 2009. Kromě právního poradenství oznamovatelům se věnujeme například školením

¹⁴ Rozhovor s Liborem Michálkem pro organizaci WB o.s. Dostupný na: <http://www.wbos.cz/novinky/cz:novinka:1717>

o této problematice, vstupujeme do debaty o podobě zákona o ochranně oznamovatelů a sami přicházíme s náměty na zavádění vhodných opatření. Vnímáme určitý posun pozitivním směrem, jenž ukazuje na postupnou změnu prostředí. Tématu je věnována mnohem širší pozornost, než tomu bylo v minulosti, whistleblowing již není neznámým a tajemným pojmem a co je zásadní, whistleblowing není zmiňován pouze v negativním slova smyslu.

Rovněž nás stále častěji oslovují veřejné instituce i soukromé společnosti s žádostí o konzultaci, jak důvěryhodně a efektivně nastavit vnitřní oznamovací mechanismy. U těchto institucí je patrný opravdový zájem o problematiku whistleblowingu, nejde jim jen o formální splnění manažerského úkolu. Registrujeme zvyšující se zájem o dobrovolné zřízení oznamovacích systémů v soukromých společnostech. U velkých společností s mezinárodním přesahem přichází zřejmě inspirace dobrou praxí ze zahraničí a u menších společností se lze stále častěji setkat s uvědomělým vedením, které chce postavit fungování společnosti na důvěře a otevřenosti vůči připomínkám zaměstnanců. Právě posun k pozitivnímu vnímání whistleblowingu doprovázený jeho společenskou akceptací představuje nejdůležitější faktor při rozhodování, zda potenciální whistleblower o nekalých praktikách promluví.

JAK POSTUPOVAT? NEEXISTUJE SNADNÝ NÁVOD, JEN RŮZNÉ MOŽNOSTI

Pokud se člověk, který se dostane k informacím svědčícím o tom, že na jeho pracovišti či v jeho okolí probíhají závažné nekalé praktiky, rozhodne nenechat si je pro sebe, stojí před zásadní otázkou: jak by měl postupovat? Je třeba zdůraznit, že není možné poskytnout žádný obecně platný návod. Nelze stanovit přesný sled kroků, jenž by oznamovatel zaručil jednoznačný úspěch. Vždy záleží na charakteru předmětných informací a na možnostech, jak je nějakým způsobem doložit.

Ve většině případů je technicky možné učinit oznámení anonymně a mnohé pokročilé nástroje takovou možnost výslovně připouštějí. Úplná anonymita je sice nejjistějším způsobem, jak ochránit identitu oznamovatele, avšak nese s sebou některá jiná rizika. Některé méně zkušené osoby prověřující oznámení mohou anonymní oznámení automaticky považovat za méně důvěryhodná. Anonymní oznamovatel by měl alespoň zachovat nějakou možnost nechat se kontaktovat a nadále komunikovat. Nezřídka je totiž nezbytné oznámení doložit dalšími důkazy nebo tvrzeními podle zjištění prošetřovatele. V některých případech by také mohlo být obtížné domáhat se dodatečně zákonné ochrany proti odvetným opatřením, pokud by anonymní oznamovatel neměl možnost prokázat, že oznámení učinil skutečně on.

V každém případě je nejprve nutné zvážit variantu řešení daného problému uvnitř organizace, kde se problém vyskytl. Teprve pokud je takový postup vyloučen (jde o informace zasahující právě osoby z řad vedení, nebo již byl takový pokus neúspěšný), je možné se obrátit na kontrolní orgán, který působí v oblasti, jíž se zjištěné informace týkají.

Pokud nekalé jednání dosahuje intenzity trestného činu, je vhodné a v případech taxativně vymezených trestných činů (§ 367 a § 368 trestního zákoníku) přímo povinné podat trestní oznámení. Podání trestního oznámení doporučujeme pouze v situaci, kdy se oznamovatel hodnověrně dozvěděl o spáchání trestného činu, tj. kdy svá tvrzení může alespoň v základních obrysech doložit (svědecky, listinami apod.) a má alespoň rámcovou představu, že oznamované jednání spadá do trestněprávní oblasti.

Takový postup použil jeden z klientů Whistleblowerského centra TI. Šlo o klienta, jemuž byl nabídnut úplatek na osobní schůzce. Vzhledem k zákonné oznamovací povinnosti vztahující se k úplatkářským trestným činům doporučila TI klientovi podat bezprostředně po schůzce trestní oznámení. Pracovníci whistleblowerského centra při podání trestního oznámení osobně asistovali.

Možnosti oznamování

„Zaměstnancům a pracovníkům státních institucí a veřejně obchodovaných společností by měla být k dispozici široká škála snadno dostupných oznamovacích kanálů a nástrojů, zahrnující poradenské linky, oznamovací linky, webové portály, orgány či oddělení dohlížející na dodržování pravidel (compliance) a interní či externí ombudsmeny. Měly by být nastaveny mechanismy umožňující chráněné, zabezpečené a důvěrné nebo anonymní podání oznámení.“ Uvedené doporučení je součástí zásad, na nichž by podle odborníků měl stát každý účinný národní systém na podporu whistleblowingu.¹⁵

V České republice se rozšiřuje škála možností, na koho se lze v případě podezření na páchání nekalého jednání obrátit. Preferovaným postupem je řešení situace uvnitř organizace, proto se právě vnitřní oznamovací systémy objevují stále častěji. Přijetí komplexní zákonné úpravy whistleblowingu by mělo zajistit zavedení oznamovacích systémů ve všech větších organizacích. Ochrana whistleblowerů se uplatní také v případě kontaktování externích institucí, přičemž by měla vzniknout instituce zaměřená pouze na pomoc oznamovatelům protiprávního jednání.

Obecně se může oznamovatel jako občan, klient veřejné správy nebo zaměstnanec obracet např. na inspektoráty práce a úřady práce, na obecní úřady a jiné příslušné správní orgány, na orgány činné v trestním řízení, na média, politické představitele nebo na veřejného ochránce práv.

¹⁵ Publikace Transparency International *Právní ochrana oznamovatelů. Doporučené základní principy, které by měla obsahovat národní legislativa na ochranu whistleblowerů z roku 2013.* Dostupné na: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2020/12/PRAVNI-OCHRANA-OZNAMOVATELU.-Doporucene-zakladni-principy-ktere-by-mela-obsahovat-narodni-legislativa-na-ochranu-whistlebloweru.pdf>

Vnitřní oznamovací mechanismy

Při rozhodování o vhodném postupu při oznamování nekalého jednání hraje velkou roli, jak a zda vůbec jsou v příslušné organizaci nastaveny vnitřní postupy pro takové situace. Pokud má být interní mechanismus skutečně účinný, musí být z hlediska oznamovatele důvěryhodný a musí zajišťovat prošetření podaného oznámení. Doporučení TI¹⁶ pro nastavení oznamovacích mechanismů uvnitř organizace stanoví následující kritéria: „Pravidla upravující oznamování i oznamovací postupy by měla být jasná, dostupná a srozumitelná. Měla by oznamovatelům umožňovat podat oznámení důvěrně nebo anonymně a anonymitu si uchovat (pokud se jí oznamovatel výslovně nevzdá). Dále by měla garantovat důkladné, včasné a nezávislé prošetření podaných oznámení a měla by obsahovat transparentní, vynutitelné a časově odpovídající mechanismy řešící stížnosti oznamovatelů na odvetná opatření (včetně nastavení postupů vedoucích k potrestání těch, kdo odvetná opatření iniciovali)“.

Stanovení jasného oznamovacího postupu, který zahrnuje všechny procesní kroky, zajišťuje důsledné prověření podaného oznámení. Z tohoto důvodu by rovněž nemělo být opomenuto vymezení odpovědnosti příslušných zaměstnanců v jednotlivých fázích procesu. Vnitřní oznamovací mechanismy musí být nastaveny tak, aby z nich vyplýval jasný postup a pravidla. Oznamovatel musí ještě před podáním oznámení vědět, jaká oznámení jsou relevantní a co se s oznámením bude dít. Samotné prověřování podnětu by nemělo trvat příliš dlouho, nekonečné čekání zasazuje semínko nejistoty do přesvědčení oznamovatele, že udělal správně, když se pro oznámení rozhodl. Vytrácí se víra v pozitivní výsledek a funkčnost celého procesu, což v konečném důsledku může být značně demotivující a odrazující pro ostatní potenciální oznamovatele.

Klíčovou otázkou, kterou oznamovatel zvažuje, představuje bezpečnost, tj. zda může být oznámení učiněno bez obav z následků. Proto by vnitřní oznamovací mechanismy měly směřovat k někomu, u koho lze předpokládat určitou nezávislost na hierarchické struktuře organizace. Vhodným doplňkem vnitřních oznamovacích mechanismů jsou pak etické kodexy, které garantují nemožnost sankcí vůči oznamovatelům.

16 Publikace Transparency International *Právní ochrana oznamovatelů. Doporučené základní principy, které by měla obsahovat národní legislativa na ochranu whistleblowerů z roku 2013.* Dostupné na: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2020/12/PRAVNI-OCHRANA-OZNAMOVATELU.-Doporucene-zakladni-principy-ktere-by-mela-obsahovat-narodni-legislativa-na-ochranu-whistlebloweru.pdf>

Dalším předpokladem úspěšnosti vnitřních oznamovacích mechanismů je otevřené pracovní prostředí založené na transparentním řízení a na přátelské spolupráci mezi kolegy. Vnitřní oznamovací mechanismy fungují jen tehdy, pokud celá organizace chápe jejich význam. Proto je podstatné, aby nejvyšší vedení oceňovalo, že jejich zaměstnanci jsou ochotni podezření na nekalá jednání oznamovat, a vnímalo oznamovací mechanismy jako prospěšný systém, který umožňuje zastavit nekalé jednání včas, aniž by organizace utrpěla vysoké finanční a reputační ztráty. Kvalitně nastavené vnitřní oznamovací mechanismy mohou navíc vést k vyšší spokojenosti zaměstnanců a posilovat etickou atmosféru na pracovišti.

Vnitřní oznamovací systémy nemusí lpět na dodržování hierarchie organizace při podávání oznámení (tj. nemusí požadovat obrátit se nejprve na přímého nadřízeného). Ani to nelze doporučit, protože přímí nadřízení nebo vedení organizace jsou často předmětem oznámení. Linie oznámení by měla, pokud možno, vést mimo osobu, u níž mohou oznamovatelé upozorňovat na nekalé vedení. Proto je vhodné prošetřováním oznámení pověřit důvěryhodné osoby blízko nejvyšších pater vedení, které nejsou součástí standardní hierarchie organizace. Jedná se typicky o auditní a kontrolní oddělení nebo o bezpečnostní ředitele.

Podle evropské směrnice, jež se promítne i do českého právního řádu, by měly organizace s 50 a více zaměstnanci povinně zavést funkční vnitřní oznamovací systém. Bude nutné zajistit možnost učinit oznámení tak, aby bylo bezpečné a umožňovalo utajení totožnosti oznamovatele. Konkrétně určená nestranná osoba nebo oddělení organizace musí do 7 dní vydat potvrzení o přijetí oznámení a následně musí být oznamovateli poskytnuta zpětná vazba o prošetření oznámení. Oznámení bude možné učinit jakoukoliv formou, a to i anonymně. Oznamovatelům také musí být zpřístupněny potřebné informace o podávání oznámení. Výsledkem procesu má být návrh opatření k nápravě v rámci organizace.

Whistleblowerské centrum TI zaznamenalo pozitivní zkušenosti s použitím interních oznamovacích mechanismů, resp. s oznamováním uvnitř organizace v případě, kdy se úplně náhodou oznamovatel dostal k dokumentům dokládajícím dlouhodobé vyvádění peněz prováděné vedením příspěvkové organizace, kde oznamovatel působí. Oznamovatel se obrátil na pracovníka zřizovatele, k němuž měl důvěru. Tento pracovník mu sice nejprve přislíbil, že se věcí bude zabývat, nicméně později na dotazy oznamovatele již nereagoval. V tento okamžik kontaktoval ozna-

movatel Whistleblowerské centrum TI. Po několika konzultacích mu bylo doporučeno, aby se obrátil na orgány vedení zřizovatele. Oznamovatel tak učinil a věcí se začala zabývat policie ve spolupráci s vedením zřizovatele. Popsaný příklad je dokladem toho, že fungování interního oznamování – bez ohledu na to, zda je upravují přesně vymezené postupy a procesy – je především závislé na firemní kultuře organizace.

Zabezpečení oznamovacích mechanismů

Postupem času je k dispozici stále více elektronických nástrojů, které podporují bezpečné oznámení s minimalizací rizik úniku informací o totožnosti oznamovatele nebo obsahu oznámení. Internetové komunikační platformy standardně umožňují, aby jejich prostřednictvím mohli (nejen) zaměstnanci organizací hlásit problémy, podezření atd. Zadané oznámení (včetně případných příložených dokumentů) dostává určený pracovník příslušné organizace/instituce. Prostřednictvím platformy může s oznamovatelem dál komunikovat, žádat o doplnění informací a informovat jej o postupu šetření podnětu. Systémy běžně umožňují oznamovateli zůstat během celého procesu v anonymitě. Přitom může prostřednictvím vlastní chráněné poštovní schránky sledovat, co se s jeho oznámením děje, dál komunikovat a napomáhat vyšetřování.

Open source rozhraní GlobaLeaks¹⁷ je zaměřené na vytvoření platformy pro bezpečné a anonymní online oznamování nekalých jednání. Stojí za ním italská nevládní organizace Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights. Projekt je založen na jednoduchosti zavedení a udržování oznamovacího systému. Ani samotní oznamovatelé nepotřebují být technicky zdatní, aby učinili dobře zabezpečené oznámení. Ochrana identity jak whistleblowera, tak osoby přijímající oznámení, je hlavní prioritou projektu. Moderní kryptografické nástroje zajišťují, že je nástroj opravdu bezpečný, což dokládá jeho úspěšné využívání i v zemích, kde whistleblowerům a lidem zabývajícím se oznámením hrozí i ohrožení života, například v Mexiku nebo Středoafrické republice. Kromě

17 Více o platformě GlobaLeaks na: <https://www.hermescenter.org/home/projects-technologies/globaleaks/>

novinářských organizací tento nástroj využívá globální síť Transparency International včetně naší české pobočky. Tento nástroj v České republice jako první zavedlo občanské sdružení Oživení.

Česká iniciativa NNTB (Nenech to být)¹⁸ se ve svých počátcích zaměřovala na předcházení šikaně mezi spolužáky ve školách, případně na táborech nebo ve sportovních klubech. Jími vytvořený elektronický zabezpečený oznamovací systém je proto založen na jednoduchosti ovládání a budování důvěry. Verze přizpůsobená firemnímu oznamování může fungovat nejen jako interní whistleblowerská platforma pro oznámení podezření na korupci nebo jiné poškozování firmy, ale může také sloužit jako schránka důvěry zaměstnanců, kde je možné svěřit se s psychickými problémy, šikanou nebo nedostatky ve firemní kultuře.

Elektronický systém BKMS (Business Keeper Monitoring System)¹⁹ provozuje německá společnost Business Keeper AG., který získal mj. ocenění European Privacy Seal (EuroPriSe) potvrzující, že splňuje požadavky evropského práva na ochranu osobních údajů. Využívá jej řada firem a institucí, například Zemský kriminální úřad v Dolním Sasku, Policie spolkové země Bádensko-Württembersko, Marocký protikorupční úřad (ICPC), Protikorupční agentura EACC v Keni, Bertelsmann Group, Commerzbank AG nebo Deutsche Telekom AG (včetně své dceřiné společnosti v Polsku – T-Mobile Polska).

Další komerční službu pro zavedení interních oznamovacích mechanismů nabízí nizozemská společnost People Intouch se svým nástrojem **SpeakUp**.²⁰

18 Více o platformě Nenech To Být na: <https://www.firmy.nntb.cz/>

19 Více o produktu firmy Business Keeper AG dostupné na: <https://www.business-keeper.com/produkte/bkms-system>

20 Více o nástroji SpeakUp firmy People Intouch dostupné na: <https://peopleintouch.com/>

MÍSTO NÁVODU: DESATERO OTÁZEK KE ZVÁŽENÍ

Jak už bylo řečeno, neexistuje jednoznačný obecný návod, jak postupovat. Vždy záleží na okolnostech konkrétního případu. Můžeme nicméně najít určité společné aspekty a problémy, které řeší každý oznamovatel. Na základě zkušeností z naší poradny jsme se pokusili sestavit desatero otázek, které je vždy dobré zvážit. Jejich promýšlení může pomoci při rozhodování o vhodných dalších krocích.

- 1. Jedná se o závažné nekalé jednání, které je třeba řešit?**
- 2. Je někdo další ochoten „ozvat se“ společně se mnou?**
- 3. Kdo mi může pomoci?**
- 4. Lze problém řešit v rámci organizace?**
- 5. Neporuším oznámením nekalého jednání zákonnou či smluvní povinnost?**
- 6. Jakými důkazy mohu svá tvrzení doložit?**
- 7. Pomohla by medializace případu?**
- 8. Jaká odvetná opatření mohu očekávat?**
- 9. Jakou mám šanci na výhru?**
- 10. Co budu považovat za dobrý výsledek?**

Pojďme se na jednotlivé otázky podívat podrobněji.

1. Jedná se o závažné nekalé jednání, které je třeba řešit?

Intenzitu závažnosti oznamovaného jednání naznačují oblasti, které mohou být nebo již jsou nekalým jednáním dotčeny. Jinak řečeno, lze si položit otázku, zda je ve veřejném zájmu, aby bylo nekalé jednání prověřeno a tím i zastaveny jeho důsledky. Právě skutečnost, že oznámení bylo ku prospěchu společnosti, odlišuje whistleblowery od věcných potíživců apod.

2. Je někdo další ochoten „ozvat se“ společně se mnou?

Podpora některého z kolegů se může ukázat jako naprosto klíčová. Zvyšuje důvěryhodnost oznámení a tím i motivaci, aby se vedení organizace věcí zabývalo. Zároveň je velmi důležitá z hlediska psychické odolnosti vůči případným odvetným opatřením.

3. Kdo mi může pomoci?

Podívat se na předmětný příběh vícero očima je vždy prospěšné. Proto je vhodné najít někoho, s kým by bylo možné se poradit a celý případ z hlediska možných řešení analyzovat. Poradcem může být někdo z rodiny, případně důvěryhodný kolega, o profesionální poradenství je možné požádat nevládní organizaci. Výhoda profesionálního poradenství spočívá v tom, že odborníci neřeší takový případ poprvé a jsou tak schopni v rámci možností nalézt účinné řešení, jež bude pro whistleblowera nejméně rizikové. Zároveň mohou whistleblowerovi poskytovat dlouhodobou pomoc a podporu.

4. Lze problém řešit v rámci organizace?

Vždy je nejprve třeba zvážit možnosti, které se nabízejí v rámci organizace. Lze na nekalé jednání upozornit nadřízeného? Existuje v organizaci funkční mechanismus pro podávání podnětů týkajících se nekalého jednání, případně je určena osoba, jíž se mají taková jednání oznamovat?

Pokud je cesta prostřednictvím interních oznamovacích mechanismů možná a jejímu použití nebrání žádná překážka (důvodná obava, že v důsledku oznámení by hrozila ztráta důkazních prostředků, důvodná obava z odvetných opatření apod.), měla by mít vždy přednost před oznámením adresovaným externímu subjektu.

5. Neporuším oznámením nekalého jednání zákonnou či smluvní povinností?

Nejčastěji jde o obavy z porušení povinnosti mlčenlivosti, ochrany a nakládání s osobními údaji. Z nálezu Ústavního soudu lze dovodit, že jmenované povinnosti nebrání občanům upozorňovat na nesprávnosti či nespravedlnosti a obracet se na orgány veřejné moci s podněty.

„Soukromoprávní závazek být loajální ke svému zaměstnavateli nemůže vyloučit jiný veřejnoprávní zájem na tom, aby se též zaměstnanci mohli obracet na státní orgány v situacích, kdy ze strany zaměstnavatele hrozí ohrožení významných společenských zájmů, jako je ochrana zdraví občanů, ochrana životního prostředí či ochrana vody, nebo kdy dokonce dojde k porušení těchto veřejných statků. Jinak řečeno společnost má zájem na tom, aby každý občan mohl být nápomocen státu při odhalování nedostatků a v případě potřeby na ně upozornil.“ (Nález Ústavního soudu III.ÚS 298/12 ze dne 13. 12. 2012)

Je třeba mít na paměti, že v některých případech může být povinnost mlčenlivosti vyplývající přímo ze zákona tak zásadní, že ani poctivý oznamovatel nekalého jednání by ji neměl prolomit. Jedná se především o utajované informace v zájmu České republiky výslovně chráněné zákonem, případně významná zákonem chráněná tajemství v oblasti advokacie nebo medicíny. V těchto případech by měla být posouzena právní povaha utajení před tím, než je podáno oznámení.

6. Jakými důkazy mohu svá tvrzení doložit?

Důkazem rozumíme vše, čím lze tvrzení doložit. Pomocí důkazů je předmětná záležitost objasňována. Důkazy mívají nejčastěji podobu listin (např. smlouvy, objednávky, faktury) nebo svědecké výpovědi. Svědecská výpověď je přesvědčivá obzvláště v situaci, kdy je podložena ještě dalšími důkazy.

V souvislosti s oznamováním padá nejčastěji otázka, zda si lze opatřit důkazy v podobě zvukových nahrávek. O přípustnosti nahrávek pořízených soukromými osobami pojednáme podrobněji v následující kapitole.

7. Pomohla by medializace případu?

Vždy doporučujeme pečlivě zvážit, zda je vhodné obracet se na média. Medializace je totiž spojena s mnohými riziky. Hrozí například použití tzv. mediální zkratky, tj. zkrácení celé záležitosti za účelem zjednodušení, může nastoupit negativní publicita s cílem skandalizovat oznamovatele, zveřejnění případu v médiích může znemožnit nebo zkomplikovat řádné vyšetřování prováděné orgány činnými v trestním řízení aj. Proto medializaci pokládáme za krajní řešení, použitelné v případě, kdy ostatní prostředky selhaly nebo je nelze použít. V souladu s evropskou směrnicí bude v případě medializace oznamovateli zajištěna ochrana před

odvetnými opatřeními pouze po splnění relativně přísných podmínek, například bylo-li dřívější interní oznámení neúspěšné nebo je bezprostředně a zjevně ohrožen veřejný zájem.

8. Jaká odvetná opatření mohu očekávat?

Ať už oznamovatel podnikne jakékoliv kroky, musí počítat s odvetnými opatřeními a být na ně připraven. Oznámení je vždy spojeno s ohrožením profesního a osobního života (psychologické dopady).

Nejčastěji jsou proti oznamovatelům používána následující odvetná opatření: zhoršení pracovních podmínek (šikana na pracovišti, disciplinární opatření, snížení osobního ohodnocení, zahlcení nesplnitelnými úkoly, systematický tlak a snaha izolování „provinilce“ od ostatních, ústní či písemné napomenutí za porušování pracovní kázně apod.), znevažování oznamovatele jak po stránce osobní, tak po stránce pracovní (petice, diskreditační kampaň, upozorňování na „hříchy“ z minulosti apod.), výpověď z pracovního poměru, žaloba na ochranu osobnosti a na náhradu škody, trestní oznámení (pro pomluvu, neoprávněné nakládání s osobními údaji).

Odvetná opatření mnohdy slouží k zastrašení oznamovatele, aby ve věci dále nepokračoval. Není možné úplně jim zabránit, je však možné minimalizovat rizika s nimi spojená. Pokud se oznamovatel soustředí na fakta, zaměří se na to, co ví jistě (nespoléhá se na fámy a klepy) a vyvaruje se hodnotících soudů, výrazně tím sníží úspěšnost případné žaloby na ochranu osobnosti či trestního oznámení pro trestný čin pomluvy.

9. Jakou mám šanci na výhru?

Je třeba se připravit na to, že přes veškerou snahu nemusí být problém úspěšně vyřešen. Pokud oznamovatel dopředu počítá i s tím, že může prohrát, snadněji se s takovým výsledkem dokáže smířit.

Šanci na výhru zvyšuje oznámení, které je věcné, nikoliv emotivní. Oznamovatel by do oznámení neměl zahrnovat pocity vlastní osobní křivdy, jakkoliv to může být oprávněné. K vyřešení problému to nepovede, naopak pro oznamovatele to může být frustrující do té míry, že se z něho postupně stane chronický stěžovatel nebo „mesiáš, který musí spasit svět“.

Naopak obzvláště pokud jde o oznámení prostřednictvím vnitřních oznamovacích mechanismů, může oznamovatel navrhnout i způsob řešení.

Je na místě také zvážit, zda jsou naplněny všechny podmínky pro to, aby byl oznamovatel ochráněn zákonem. Za předpokladu, že oznamovatel postupoval v souladu s pravidly pro interní oznamování, měl by mu zákon poskytovat dostatek prostředků pro ochranu proti odvetným opatřením. Konzultace s právníkem tedy není nutně nezbytná, ale lze ji více než doporučit.

10. Co budu považovat za dobrý výsledek?

Je třeba počítat s tím, že řešení oznámení bude trvat dlouho a proces bude bolestný. Pro uchování alespoň částečné duševní pohody je důležité nemít přehnaná očekávání a vytknout si realistický cíl. Podstatou whistleblowingu je nekalému jednání zabránit, resp. minimalizovat jeho případné negativní důsledky. Oznamovatelé sami nemohou nepravosti zlikvidovat a dosáhnout potrestání viníků. Už jen tím, že na nekalosti upozornili, udělali v rámci svých možností vše, co mohli.

ROZHOVOR:

ZKUŠENOSTI WHISTLEBLOWERKY

Uvědomovala jste si, do čeho jdete, když jste upozornila na daný problém?

Ano, uvědomovala jsem si, do čeho jdu a co mě asi čeká, a to proto, že našemu upozornění odpovědných nadřízených na daný problém předcházelo období dlouhé více než měsíc, kdy jsem měla možnost si promyslet všechny varianty možných řešení a také jsem po celou tu dobu o naší záležitosti intenzivně komunikovala s kolegou, který nekalou záležitost odhalil a svěřil se mi s ní i s nalezenými důkazy. Vytvořili jsme si škálu asi pěti variant možných scénářů, od nejhoršího (nic se nestane, věc nadřízení a odpovědní politici zametou pod koberec, nám dají výpověď), přes rizikový (medializace) až po naději na spravedlivý konec (zakročení odpovědných nadřízených, které by viníky zbavilo funkcí, šetření finančním úřadem či policií)

Co jste zvažovala při rozhodování, zda se máte ozvat, nebo raději mlčet, a co vás nakonec přimělo k jednání?

Scénář nedělat nic a na věc „zapomenout“ jsme s kolegou zamítli již v prvních dnech, a to z toho důvodu, že věc na nás působila natolik ohromujícím a nekalým způsobem v rámci finančních možností naší organizace, že já bych osobně nebyla schopna v budoucnu pro tyto lidi loajálně pracovat a přetvařovat se, že mám důvěru v jejich názory a rozhodnutí. To by zcela naleptalo mou profesionální i morální integritu. Nemohla bych pracovat v předstírané identifikaci se zaměstnavatelem, a to proto, že z osobní zkušenosti vím, jak devastující psychické a sociální následky má život v předstírané identitě. Zvažovala jsem osobní riziko ztráty příjmu (jako samoživitelka s dětmi, platící tržní nájemné). Zvažovala jsem to preventivním způsobem, tj. začala jsem se ptát po pracovních možnostech jinde a možnostech se případně přestěhovat. Potřebovala jsem si představit i krajní variantu náhlého přerušení práce, která mě profesně a sociálně maximálně naplňuje, a ukončení současného způsobu života. To byl první směr uvažování.

Druhým směrem uvažování byla obava o mou vlastní možnou právní či trestní spoluodpovědnost za nekalé finanční praktiky členů vedení naší organizace. Zda by byl člověk ochoten čelit případnému stíhání, jak by dal dohromady případnou finanční náhradu, zda by vydržel veřejnou ostudu, pomluvy a jak by případně sháněl zaměstnání s nečistým trestním rejstříkem a pošramocným profesním renomé. Třetí druh zvažování se týkal studu, osobního studu za to, že člověk v minulých dvou letech přivíral oči před náznaky finančních nekalostí v organizaci, že si je pro sebe neinterpretovaně otevřeně a správně, že si nalhával, že se to jeho zodpovědnosti netýká. Tyto úvahy jsem se snažila zamítnout z racionálních důvodů, dokud není nalezen důkaz, těžko bude člověk upozorňovat na nějaké náznaky a riskovat výpověď či šikanu.

K jednání mě přiměly osobní zkušenosti s tím, že každá nekalost jednou člověka dožene, dále pevné rozhodnutí nést případně veškerá zvažovaná rizika jako životní výzvu a přijetí celé kauzy jako momentu, kdy ať se zachováte jakkoli a ať věc jakkoli dopadne, Váš život už nikdy nebude stejný jako předtím. Ztrácíte část naivity a důvěry k lidem. Rozhodnutím jednat překvapivě získáte důvěru a podporu mnoha jiných lidí.

Souhrnně by se dalo říci, že motivy, které mě přiměly nakonec k jednání, byly psychologické, morální a emocionální, mnohem více než racionální.

**Radila jste se s někým o vhodném postupu, pokud ano, s kým?
Pomohlo vám to? V čem ano, co vám naopak chybělo?**

Radila jsem se průběžně s kolegou, poradili jsme se také (jako neodborníci v ekonomice) s praktikem v oblasti řízení vlastních firem, který zažil i několik krachů. Jeho rady byly užitečné, přiblížil nám zhruba právní kvalifikaci naší záležitosti, uschoval nalezené důkazy u své notářky a zprostředkoval nám komunikaci s odpovědnou osobou, příslušným politikem – náměstkem pro kulturu, do jehož gesce hospodaření naší organizace spadá. Ale u tohoto politika, od něhož jsme očekávali řešení situace, rychlé zakročení v zájmu ochrany veřejných peněz a ochranu zaměstnanců, jsme narazili – na vykrucování, oddalování řešení, lhaní a vyhýbání se komunikaci. Ihned po této zkušenosti jsme se z obav o prozrazení důkazů a zametení kauzy pod koberec rozhodli poradit s vhodným právníkem se specializací na korupci. Do té doby jsme ještě neměli zcela jasno v právní kvalifikaci celé kauzy a já osobně jsem si nebyla stále jistá právní definicí naší role coby zaměstnanců.

Pokud jste využila služeb TI nebo jiné právní poradny nebo organizace, jak jste byla spokojena s jejich jednáním? Co vás přimělo obrátit se na ně, případně jak jste se dozvěděla o existenci těchto služeb?

Důvod, proč jsme vyhledali právníky, je výše uvedená záměrná nečinnost odpovědného politika a hrozba prozrazení důkazů. Právníky jsem hledala na internetu zadáním slovní kombinace „právní poradna korupce“. Po pročtení nabízených služeb se mi jako nejprofesionálnější a pro náš účel nejvhodnější jevila poradna TI, a to z toho důvodu, že na jejich webových stránkách byly popsány konkrétní případové studie, které si člověk mohl porovnat s naší vlastní kauzou, a také proto, že zvláštní zájem věnovali roli, postavení a ochraně zaměstnanců, kteří nějakým způsobem poukazují ve své praxi na nekalé jednání. Do té doby jsem neměla tušení, že se oznamovateli může dostat různých forem ochrany, zejména právní. Velkou roli pro naše rozhodování hrálo také to, že jde o nadnárodní a neziskovou organizaci, u níž je předpokladatelná malá provázanost s českými mocenskými strukturami.

S jejich jednáním jsem byla mimořádně spokojená. Byla jsem překvapená propracovaností jejich postupů od prvního telefonického kontaktu. Rozhodně jsme byli potěšeni rychlostí jejich reakcí a byli jsme s kolegou velmi spokojeni a uklidněni po našem dvouhodinovém osobním jednání, které proběhlo do dvou dnů od mého prvního telefonátu. S velkou profesionalitou se nám věnovaly dvě odbornice, které nám nad nalezenými důkazy kauzu i naše postavení v ní krok po kroku vysvětlily z právního hlediska. Bylo patrné, že se v podobných situacích velmi dobře orientují a nenechají se vést k nepodstatným odbočkám. Také bylo zřejmé, že si v kauze umějí vybrat momenty, které my jsme opomenuli nebo nám nepřipadaly důležité, ale podle jejich zkušeností mohou ukazovat na další nekalou činnost. Na závěr mě navíc velmi překvapil jejich postoj, že pokud se rozhodneme v kauze nic nepodniknout, budou naše rozhodnutí respektovat. Také jsme za mimořádnou považovali jejich nabídku nám nadále pravidelně radit a případně za nás anonymně podat oznámení na finančním úřadu. To vše zdarma a se zachováním naší anonymity navenek. Za toto jednání jsme jim byli vděční a osobně si jich velmi vážím.

Jak jste postupovala, a jaká byla reakce na vaše oznámení?

Postupovali jsme s kolegou v souladu s právními radami TI, vyřadili jsme úvahy o možné medializaci naší kauzy a obrátili jsme se na nejvyššího nadřízeného, který by mohl nekalé praktiky vedení naší příspěvkové organizace města zastavit, tj. na primátorku našeho města, město je totiž zřizovatelem naší organizace. Měli jsme od TI příslibeno, že v případě neúspěchu i tohoto jednání přistoupí TI ihned k anonymnímu podání na finanční úřad. Tentokrát jsme byli překvapeni rychlým zásahem paní primátorky, která si na základě předložených důkazů a na základě sdělení o tom, že nás právně zastupuje TI, okamžitě pozvala právníka města, s nímž sepsala trestní oznámení policii, a do dvou hodin jsme s kolegou již vypovídali základní údaje trojici policistů z oddělení hospodářské kriminality. Reakce paní primátorky byla souhlasná, aktivní a rázná – nejdříve se ujistila, že jsme s kolegou opravdu ochotni vše dosvědčit a o všech praktikách v organizaci vypovídat na policii, poté již věc vzala za svou. Svůj dojem z důkazů sama označila za „otřes“.

Co vás překvapilo na postupu zaměstnavatele?

Překvapila nás celkově neschopnost zaměstnavatele adekvátně reagovala a zaujmout nějaký jasný a vysvětlující postoj. Reakce vedení naší organizace, ředitelky a náměstka, kteří jsou nyní vyšetřováni ze zpronevěry veřejných financí, jsou pro nás další z řady zklamání z jejich aktivit. O zásahu policie nám i okolí lhali a lžou, šíří dezinformace, zaměstnancům nic nevysvětlili, nijak je neinstruovali, neprojevili žádnou pochybnost o svých činech, zklamávají ve své profesionalitě. Navíc se uchýlili k výhrůžkám, protože máme svědectví jednoho z kolegů, kterému ředitelka na schůzce osobně tvrdila, že „až se ze závisti vymyšlená kauza uklidní, s kolegou, který věc inicioval, si to vyřídí.“ Jejich reakce jsou primitivní a pro nás zaměstnance zklamávající a těžko pochopitelné. Ač viníci, jsou si přesto stále jisti svou nepostižitelností. Je to ale způsobeno i tím, že oni sami nevědí, jak závažné důkazy má nyní policie k dispozici. Domnívají se, že jde o nepodložená tvrzení, nevědí, že jsme policii navedli na zcela konkrétní podvodné aktivity. Je tedy možné, že jejich postoje a postupy se ještě promění, že mohou být agresivnější, ale také poráženecké, až se od policie v blízkých dnech dozví konkrétnější obvinění.

Jak reagovalo vaše okolí – kolegové v práci, případně lidé v místě bydliště?

Další reakce jsou zatím minimální a nikoli otevřeně veřejné, protože kauzu teprve jeden měsíc vyšetřuje policie a jsme vázáni mlčenlivostí. Ale reakce kolegů, kteří jsou postupně zváni k výsledkům, jsou souhlasné, podporující a úlevné. Vytvořili jsme dobře fungující vzájemnou informační síť o postupu kauzy. Pro mnohé z nás to bude životní událost naplněná zadostiučiněním, pokud policie dotáhne vyšetřování do konce. Otevřeně nyní mluvíme o mnoha dlouhodobě neřešených problémech, o směřování naší organizace, o principech kontroly, o struktuře organizace a o možném novém vedení. Naopak reakce politika, jehož se věc týká, jsou ustrašeně nejisté, nekoncepční, z hlediska budoucnosti neprozřetelné. Reakce více obeznámených lidí, kteří zaslechli, že „se něco v naší organizaci děje“, jsou také vesměs podporující a plně očekávání, že na viníky konečně dojde (slyším či chodí mi SMS typu „na každé prase už se vaří voda“ či „boží mlýny přeci melou“), to nás utvrzuje ve správnosti rozhodnutí vyhnout se zatím proprání kauzy v médiích. Vidíme, jak se informace šíří rychle, přitom nemají konkrétní informační hodnotu a téměř mohou šířit paniku.

Neříkáte si někdy „Raději jsem měla mlčet“?

Toho jsem se na začátku celé kauzy obávala, ale zatím jsem si to neřekla ani jednou.

Udělala byste s dnešními zkušenostmi něco jinak? Co?

Nevěřila bych již tolik osobním vazbám a známostem lidí, těžko kdy budu věřit povrchním politickým proklamacím o „ochraně veřejných financí“ a dobrým úmyslům politiků, jednájí zcela utilitárně a má to tak být a logicky musejí poslouchat své sponzory. I náš náměstek s plným vědomím kauzy nyní představil politický program svého uskupení s významným bodem o větším zapojení veřejnosti do kontroly městských financí. Ale i při zpětném pohledu bychom asi postupovali po stejných schůdcích struktury nadřazených. Jen bych panu náměstkovi část našich důkazů již nedávala do ruky, ale jen ukázala. Tak to udělal kolega při jednání s paní primátorkou a bylo to účinnější. Také bychom se asi s dnešními zkušenostmi rozhodovali o našich jednotlivých krocích rych-

leji a neztráceli bychom čas váháním a pochybnostmi. S dnešními zkušenostmi bych také byla lépe připravená na jednotlivé psychologické fáze, při kterých člověk zpracovává nálezy důkazů, šok, strach a obavy, stud apod. a které se po několika dnech proměňovaly. Měli jsme v tomto případě s kolegy možnost spolu otevřeně o obavách hovořit a vzájemně se uklidnit a podpořit. Neumím si představit, že bych o důkazech věděla jako jediná a jako jediná prošla celým procesem oznamování, nejsem si jistá, zda bych to psychicky unesla.

Jakou radu byste dala lidem, kteří vědí o nekalém jednání na pracovišti a zvažují, zda se mají ozvat?

Nevím, zda Vám následující rady mohou být užitečné, každý reaguje jinak, ale: Utrídte si osobní i pracovní priority. Pokud učiníte rozhodnutí jednat, učiňte ho sami pro sebe, pro soulad s Vašimi prioritami, a již ho neměňte. Přijmete tak snáze i rizika, která kauzu budou provázet až do úplného konce, vezmete je jako součást celé věci. I když dojde až na soud, stále Vám mnoho nepříjemností, nedorozumění a rizik může hrozit, včetně ztráty práce či přátel. Zbytečně neváhejte a neplýtvajte časem. Zachovávejte mlčenlivost i v okruhu svých blízkých, svěřte se jen těm nejbližším, kteří ale ani náhodně nemohou s Vašimi viníky přijít do kontaktu.

Dále si rozmyslete, co budete muset v nejbližších měsících zažít: rozdělovat okruh lidí na důvěryhodné, nedůvěryhodné a neutrální. Stanovit si postupné kroky k vizi pro vás ideálního nebo dostačujícího vyřešení věci. Kontaktovat specializovanou právní poradnu, zabývající se korupcí. Případně zasvětit svého právníka, je-li to ve Vašich možnostech. Za jejich pomoci začít realizovat ty kroky, které mají naději na reálný a pozitivní výsledek. Postupně zasvěcovat a do plánu zapojovat ty nejdůvěryhodnější lidi, kteří by Vám mohli pomoci. Mezitím se v zaměstnání chovat klidně, standardně a loajálně. Nepodlehnout podezřavosti a paranoi. Techniku rozdělit na pracovní a hardwarově jinde umístěnou spojenou s kauzou (soukromý mobil, mazat SMS, dát si pozor v práci na sdílená data, přístupová hesla, výpisy služebních mobilů, historii kopírky i uvízlý papír v tiskárně...). Pokud žijete na menším městě, počítejte s provázaností politiků, policistů, veřejných činitelů a byznysmenů, dále počítejte s neuvěřitelně rychlým šířením informací a jejich postupnou deformací. Počítejte se mstivostí a výhrůžkami, připravte se na ně. A vytvořte si náhradní krizový scénář, kam se uchýlit, když se Vaše situace stala neúnosnou.

KDE HLEDAT POMOC

Oznamovatel by měl přijmout skutečnost, že s jeho aktivním úsilím o nápravu budou vždy spojeny negativní důsledky pro jeho osobu, a měl by se na to připravit. Při zvažování možného postupu, ale také při reálném posouzení šance na úspěch a případných důsledků pro jeho osobu mu mohou pomoci nezávislá poradenská centra. Smyslem jejich existence je alespoň částečně vyrovnat rozložení sil, protože oznamovatel je nepochybně ve slabší pozici než ten, na jehož nekalé jednání poukazuje.

Státní instituce pro podporu oznamovatelů

V souvislosti s přijetím českého zákona o ochraně oznamovatelů se předpokládá, že vznikne nebo bude určena státní instituce, která bude příslušná k přijímání oznámení, poskytování zpětné vazby a podpoře whistleblowerů. Takováto instituce bude moci oznámení posoudit a také předat příslušným orgánům. Měla by rovněž o své činnosti informovat veřejnost, takže by se mělo jednat o významný krok směrem k institucionální podpoře whistleblowerů.

„Jakou ochranu podle vás nejvíc oznamovatelé potřebují?“

„Podporu. Přála bych si, aby byla nějaká komise nebo úřad, kam by se člověk mohl obrátit a říct, co se stalo. Kde by někdo tu situaci rozebral a řekl ano, ten člověk je v právu, nebo není v právu. A možná, že by to chtělo i podpořit při hledání zaměstnání.“

Odpověď odvolané ekonomky Ústavu pro studium totalitních režimů Jaroslavy Rákosníkové na otázku serveru iRozhlas²¹

Právní poradny neziskových organizací

21 Článek iRozhlas Chtěli cenu navýšit o 50 procent, říká ekonomka o rekonstrukci sídla
V České republice působí několik desítek neziskových organizací zpravy-domov/whistleblower-ustr-ustav-pro-studium-totalitnich-rezimu-rozhovor-oprava-a-iniciativy-ktere-se-zabývají problematikou whistleblowingu a nabízejí

podporu oznamovatelům. Níže nabízíme přehled vybraných organizací a kontaktů, který jistě není vyčerpávající, ale může posloužit k základní představě o možnostech, kde hledat pomoc.

Právní poradna a whistleblowerské centrum protikorupční nevládní organizace **Transparency International – Česká republika (TI)** poskytuje poradenství občanům, kteří se setkali s korupcí, a pomoc oznamovatelům korupce a jiných závažných nekalých praktik na pracovišti. Právní poradenství a podporu poskytuje TI osobám, které se na ni obrátí v dobré víře, tj. jsou upřímně přesvědčeny o tom, že poskytnutá informace je pravdivá a úplná. Pokud se klient obává represálií nebo napomůže-li to úspěchu ve věci, může TI činit podání vlastním jménem. V odůvodněných případech může TI nabídnout klientovi zajištění advokátního zastoupení.

www.transparency.cz

e-mail: poradna@transparency.cz

Občanské sdružení Oživení se věnuje propagaci udržitelného rozvoje, potírání systémové korupce a neehospodárného jednání ve veřejné správě a zvyšování transparentnosti veřejného sektoru. V rámci svého programu Bezkorupce mj. poskytuje protikorupční a právní poradenství a odborné konzultace v problematice korupce a střetu zájmů ve veřejné správě, práva na přístup k informacím, veřejných zakázek či hospodaření obcí.

www.oziveni.cz/oznamtekorupci/

e-mail: poradna@oziveni.cz

Co poradny nabízejí

Spolupráce s odborníky umožní podrobit situaci důkladné analýze a nalézt co nejefektivnější a zároveň pro whistleblowera nejméně rizikové řešení. Poradenské centrum společně s whistleblowerem vyjasní fakta týkající se případu, vyhodnotí typ nekalého jednání včetně toho, do jaké míry je oznamovatel schopen podložit své podezření důkazy. Současně poradenské centrum upozorní whistleblower na potenciální rizika spojená s příslušnou variantou řešení. Výsledkem analýzy je doporučení nej-

vhodnější strategie, kterou by měl whistleblower zvolit, konečné rozhodnutí je však pouze na něm. Pokud má zájem, poskytuje mu poradenské centrum dlouhodobou podporu a pomoc. Je-li to možné a žádoucí, vstupuje poradenské centrum do případu svým vlastním jménem.

Včasná konzultace s nezávislými odborníky rovněž předejde ukvapenému rozhodnutí, které může vést k jednání, jež nejenže nepovede k vyřešení situace, ale navíc uvrhne whistleblowera do pastí odvetných opatření, z nichž mnohdy není úniku.

Na Whistleblowerské centrum TI se obrátil zaměstnanec společnosti vlastněné územně samosprávným celkem s žádostí o právní poradenství. Oznamovatel v rámci výkonu své pracovní náplně odhalil různé podoby nekalého jednání městských strážníků, kteří inkasovali pokuty, aniž by vydali pokutové bloky, „botičky“ nasazené na osobní automobily spřízněných osob stornovali prostřednictvím čísel služebních průkazů státních policistů bez jejich vědomí, tolerovali parkovací karty, které nebyly opatřeny bezpečnostními prvky apod.

Oznamovatel se nejprve se svými poznatky obrátil na ředitele společnosti, ten však přes počáteční příslib zůstal ve věci nečinný. Proto se oznamovatel rozhodl podat trestní oznámení svým vlastním jménem. Z důvodu oprávněných obav z propojenosti příslušné policie a státního zastupitelství s policií městskou adresoval trestní oznámení vrchnímu státnímu zastupitelství v domnění, že se jím bude toto zastupitelství zabývat. To však zcela v souladu se zákonnými pravidly věc postoupilo věcně a místně příslušnému státnímu zastupitelství.

Po necelých třech týdnech od podání trestního oznámení byla vůči oznamovateli podniknuta razantní odvetná opatření. Nejprve byl přeložen a následně s ním byl ukončen pracovní poměr. Oznamovateli bylo rovněž vyhrožováno fyzickou újmou a garancí, že ho v jeho domovském regionu nikdo nezaměstná.

Oznamovatel se na Whistleblowerské centrum TI obrátil až v době, kdy mu bylo doručeno vyrozumění o postoupení věci příslušnému státnímu zastupitelství a oznamovatel se tedy obával úniku informací a následných kroků ze strany městské policie. Přestože byla s oznamovatelem sjednána schůzka v nejbližším možném termínu, na níž mu bylo poskytnuto souhrnné poradenství, nebylo již možné

vzít trestní oznámení zpět a klienta tak plně ochránit.

Nakonec bylo trestní oznámení postoupeno jinému věcně příslušnému státnímu zastupitelství, neboť pro únik informací z věcně a místně příslušného státního zastupitelství nebylo možné považovat příslušné orgány činné v trestním řízení za nepodjaté.

Na výše popsaném případě lze ilustrovat typický scénář, jehož oběť se stane whistleblower, jedná-li poněkud ukvapeně. Probráním celé věci s některou z nevládních organizací disponujících odborným poradenstvím by bylo možné předejít odvetným opatřením ze strany osob, vůči nimž je takové oznámení směřováno. Pokud by např. Whistleblowerské centrum TI shledalo podezření důvodným a doložitelným, podalo by jej jménem TI, s cílem zabezpečit co nejvyšší možnou ochranu klienta. Pokud by podezření nebylo shledáno za trestněprávně relevantní, byly by oznamovateli doporučeny jiné právní kroky.

Z výše uvedeného vyplývá, že odborné poradenství má pro whistleblower největší přínos, pokud whistleblower poradce kontaktuje co nejdříve, ideálně ještě před tím, než cokoliv podnikne. V této fázi jsou poradny schopné zajistit podniknutí relevantních kroků ve správném pořadí.

Zkušenosti neziskových organizací provozujících poradenská centra pro whistleblowery ukazují, že obzvláště ve veřejné správě a potažmo ve státní správě se pohybuje mnoho lidí, kteří vědí o trestněprávním jednání v jejich okolí. Rádi by s tím něco udělali, ale na policii sami jít nechtějí. V takových případech může poradna sehrát cennou roli zprostředkovatele.

Na TI se obrátili zaměstnanci organizace, kteří upozornili na přípravu závažného trestněprávního jednání, které řídilo nejvyšší vedení organizace. Whistleblowerské centrum TI vyhodnotilo podnět jako velmi závažný s tím, že je nezbytné co nejdříve informovat policii. Oznamovatelé byli schopni chystané jednání přesvědčivě doložit, nicméně bez jejich součinnosti s policií by prověření podezřelých skutečností bylo takřka nemožné. Zpočátku se oznamovatelé stavěli k možné spolupráci s policií velmi negativně, neboť policii nedůvěřovali a obávali se možného úniku informací. Pracovníci TI postupně oznamovatele přesvědčili o nutnosti informovat policii, neboť ta jediná může celou záležitost prošetřit. Za účasti TI posléze proběhlo několik

schůzek oznamovatelů s policií, která shledala oznámení důvodným a zahájila úkony trestního řízení. Protože byl případ na samém počátku, měly informace od oznamovatelů tzv. operativní charakter, což znamená, že oznamovatelé nebyli v policejním spisu uvedeni, policie si byla schopna vlastními operativně-pátracími prostředky zajistit potřebné důkazy sama.

Uvedený případ dokládá, že poradenské organizace mohou sehrát významnou roli zprostředkovatelů, s jejichž pomocí se podezření na závažné, organizované trestněprávní jednání dostane k policii včas, tj. ještě před samotným dokončením trestné činnosti, což umožňuje její průkazné zaznamenání. Sofistikovaně páchaná korupce se totiž velmi špatně vyšetřuje zpětně, policisté se bez informací zevnitř neobejdou. V uvedeném případě je také důležité, že oznamovatelé kontaktovali whistleblowerské centrum ještě v době, kdy šlo podezřelé jednání oddělit od osob, které na něj upozornily.

Poradenská centra mohou také pomoci zformulovat oznámení a doporučit, kam jej podat.

Na TI se obrátil rodinný příslušník učitele působícího na jedné střední škole, kde se tento učitel stal obětí pomluv a výhrůžek, kterých se dopustil již zletilý student. Vedení školy stále zhoršující se situaci odmítlo řešit a učitelé vyhrožovalo výpovědí, rozhodne-li se zakročit sám.

V úvahu připadala stížnost na Českou školní inspekci, žaloba na ochranu osobnosti, oznámení o přestupku nebo trestní oznámení. Po několika konzultacích s Whistleblowerským centrem TI se rodina oznamovatele přiklonila k podání trestního oznámení. Policie věc prověřovala několik týdnů a poté věc odložila s tím, že se trestný čin nestal. Díky spolupráci s TI byla včas podána stížnost proti tomuto usnesení a dozorující státní zástupce věc policejnímu orgánu vrátil k došetření. Věc byla nakonec odevzdána k projednání v přestupkovém řízení. Přes přesvědčení TI, že jednání studenta dosahovalo minimálně intenzity přestupku, správní orgán celou věc odložil s konstatováním, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku.

V případech, v nichž lze doložit oznamované podezření informacemi

z veřejně dostupných zdrojů, mohou poradenská centra iniciovat řešení vlastním jménem, aniž by došlo ke zveřejnění identity whistleblowera.

Whistleblowerské centrum TI získalo informace od anonymního whistleblowera o nestandardních zadávacích řízeních ve dvou veřejných zakázkách na migraci webových stránek Lesů České republiky, s.p. (dále jen „Lesy ČR“). Souhrnná hodnota těchto veřejných zakázek činila 3 450 000 Kč, přičemž panovalo podezření, že poskytnuté protiplnění mělo mnohonásobně nižší hodnotu.

Oznamovatel TI nesdělil svou pravou totožnost, komunikoval pouze prostřednictvím smyšlené e-mailové adresy. Pracovníci TI si jím poskytnuté informace ověřili prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím, když požádali Lesy ČR o poskytnutí kopií smluv a faktur k oběma veřejným zakázkám a dále o sdělení zákonného důvodu pro použití jednacích řízení bez uveřejnění. Lesy ČR vyhověly této žádosti jen zčásti. Další informace byly tedy ověřovány za pomoci analytického oddělení TI.

Způsob, jakým bylo odůvodněno použití jednacích řízení bez uveřejnění, nebylo možné přijmout, protože migraci webů rozhodně nelze považovat za zvláštní předmět plnění veřejné zakázky, neboť touto činností se na území České republiky zabývá vícero IT společností.

Získané informace umožnily, aby TI vlastním jménem podala trestní oznámení pro trestný čin porušení povinností při správě cizího majetku, které následně přispělo k vazebnímu stíhání bývalého vedoucího odboru informačních technologií Lesů ČR.

Popsaný příklad ukazuje, že v případě dobře dostupných informací z veřejných zdrojů je možné whistleblowera od případu zcela „odstínit“ a postupovat vlastním jménem poradenské organizace, čímž se eliminují možná rizika odvetných opatření vůči whistleblowerovi.

Whistleblowerské centrum TI získalo od anonymního whistleblowera informace týkající se zvláštní pozemkové transakce, kterou realizovala Městská část Praha 9. Anonymní whistleblower transakci velmi dobře

popsal a doložil příslušnými dokumenty. Další informace, především z důvodu zpřesnění právní kvalifikace podezřelého jednání, byly získány prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím.

Zvláštnost transakce spočívala v tom, že se městská část nejprve vzdala předkupního práva k pozemkům v katastrálním území Střížkov, aby o devět měsíců později uzavřela kupní smlouvu na totožné pozemky, ovšem s kupní cenou o více než 25 mil. korun vyšší, aniž by na pozemcích proběhla změna jejich účelového určení. Tento rozdíl v ceně pozemků inkasoval developerský holding Finep CZ, a.s., který pozemky koupil poté, co se městská část vzdala předkupního práva k těmto pozemkům.

TI podala trestní oznámení pro trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby a porušení povinnosti při správě cizího majetku.

Tento případ ilustruje zkušenost TI, že ani anonymní oznámení není radno vždy hodit do koše, protože podezření může být důvodné a zároveň podložené, tudíž není třeba další komunikace s autorem oznámení. Whistlebloweri se k formě anonymního oznámení uchylují zejména z důvodu obav z možných represálií, kdyby byli prozrazeni.

V závěru této kapitoly si pojdme připomenout, že úspěšnost prošetření a případně i vyřešení problému, na který whistleblower upozorňuje, do značné míry záleží na formulaci oznámení, bez ohledu na to, komu je adresováno. Při sestavování oznámení doporučujeme mít na paměti následující zásady:

- **Nechte mluvit fakta**

Zaměřte se na faktický popis situace a na informace, jimiž si jste jistí. Nespolehejte na domněnky a informace z doslechu, ignorujte neověřitelné „fámy“.

- **Rozlišujte mezi veřejným zájmem a osobní křivdou**

Jde o dvě různé věci. Nezapomínejte, že primárním cílem whistleblowingu je ochrana veřejného zájmu. Pokud jde spíše o problém, který se týká vás osobně (neoprávněný postih ze strany zaměstnavatele, diskriminace apod.), budete potřebovat pomoc odborníků na pracovně-právní vztahy, nikoli ochranu poskytovanou whistleblowerům.

- **Vystupujte spíše jako svědek než stěžovatel**

Ať se svým oznámením obracíte kamkoli (interní oznamovací mechanismy, příslušný úřad, právní poradna...), popište situaci a problém profesionálně, klidně a bez emocí. Pokud víte, jak by mělo vypadat řešení, navrhněte je.

- **Přiložte důkazy**

Když své tvrzení podložíte důkazy, posilujete jeho důvěryhodnost. Zároveň tím zvyšujete pravděpodobnost důsledného prošetření oznámení.

Limity poradenství

Poradenství poskytované nevládní organizací má své limity, a tudíž si od takového poradenství nelze slibovat nesplnitelné a mít nereálná očekávání.

Předně je třeba mít na paměti, že nevládní organizace nedisponují žádnými speciálními pravomocemi, nemohou tedy případ samy vyšetřovat, ani ukládat sankce. Nevládní organizace informace získané od whistleblowerů a z veřejných zdrojů dále analyzují a na základě zkušeností disponují odborným know-how, jak s těmito informacemi dále naložit. Nemohou však zaručit, že případ bude příslušnými orgány veřejné moci důkladně prověřen a že z jednání odpovědných osob budou vyvozeny patřičné důsledky.

Výhodou odborného poradenství poskytovaného nevládní organizací je dlouhodobá, komplexní podpora, která kromě právních rad whistleblowerům poskytuje i určitou psychickou oporu v nelehké životní situaci.

Whistleblowerské centrum se s přispěním analytického oddělení TI velmi podrobně zabývalo případem oznamovatelky zaměstnané na nejmenovaném ústředním orgánu státní správy. Oznamovatelka se ocitla ve složité situaci, kdy disponovala informacemi o tom, že zakázky malého rozsahu, které zadává její odbor, získávají opakovaně subjekty, jež mají blízko k řediteli jejího odboru. Nebylo však možné potvrdit, že by tyto dodávané služby byly předražené, ani nebylo možné konstatovat porušení interních pravidel této organizační

složky pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

TI důkladně analyzovala personální propojení oznamovatelkou označených dodavatelských vztahů a potvrdila domněnky oznamovatelky o personálních vazbách. Z analýzy dostupných legislativních nástrojů a interních předpisů učiněné whistleblowerským centrem však vyplynul závěr, že možnosti postihu tohoto jednání lze shledat v pracovněprávní oblasti, a to spíše v etické rovině. Byla zvažována možnost medializace, nicméně z důvodu obav oznamovatelky ze ztráty zaměstnání k medializaci nebylo nakonec přistoupeno.

Pokud jde o limity poradenství poskytovaného nevládní organizací, lze shledat poměrně značné rozdíly mezi oznamovatelem z veřejného sektoru a oznamovatelem ze sektoru soukromého. Základní nástroje, jež nevládní organizace ke své práci používá, představují informace z veřejných zdrojů. Soukromé subjekty však nejsou povinny informace poskytovat, a možnosti, jak se k informacím potřebným pro řešení případu vlastním jménem organizace legálně dostat, jsou tímto značně omezené. Pokud whistleblower není ochoten se do takového případu aktivně zapojit, stává se, že řešení jím oznamovaného podnětu „zkrachuje“ z důvodu důkazní nouze.

Na Whistleblowerské centrum TI se obrátil bývalý zaměstnanec nadnárodního obchodního řetězce, který zastával pozici expanzivního manažera. Jeho pracovní náplní byla garance projektů, na jejichž základě se otvíraly nové prodejny.

Oznamovatel se stal obětí psychické šikany, mající podobu jak tzv. mobbingu, tak tzv. bossingu, což vyústilo v podání výpovědi ze strany zaměstnance.

Oznamovatel popsal nekalá jednání probíhající prakticky v každém oddělení obchodního řetězce. Upozornil na nefunkční systém interního auditu, klientelismus, úplatkářství, střety zájmů, falšování faktur, tendrů apod. Přestože oznamovatel poskytl whistleblowerskému centru poměrně detailní vhled do těchto praktik, nedisponoval žádným důkazním materiálem, kterým by mohl podpořit svá tvrzení.

S ohledem na skutečnost, že obchodní řetězec není veřejnoprávním subjektem, nebylo možné získat relevantní materiály ani prostřednictvím žádosti o informace, dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve snaze prokázat alespoň některá z výše zmíněných provinění postupovalo Whistleblowerské centrum TI v součinnosti s analytickým oddělením, to však ani po důkladném prověření dostupných informačních zdrojů nenašlo pochybení, jež by mohlo ústit v podnět příslušným orgánům.

Pro nedostatek právních mechanismů, jejichž prostřednictvím by bylo možné ve věci zjednat nápravu, se TI s ohledem na skutečnost, že majitelem obchodního řetězce je koncern sídlící v Německu, rozhodla postoupit podnět německé pobočce Transparency International. Ta může mít vzhledem ke svému sídlu v dané zemi lepší pozici pro jednání s vedením koncernu a její upozornění na nehospodárné nakládání s korporátním majetkem v České republice může mít větší váhu.

OPATŘOVÁNÍ DŮKAZŮ

Častým problémem, s nímž se whistleblower potýká, je opatřování důkazů. Složitou otázkou bývá rovněž posouzení zákonnosti důkazů, jimiž chce whistleblower své oznámení podložit.

Zejména v situacích, ve kterých již whistleblower není „jen“ svědkem protiprávního jednání, ale sám je vystaven například korupčnímu tlaku, je velmi aktuální otázka opatřování důkazů v podobě zvukových nahrávek. V takových případech je nahrávka stěžejním důkazem, neboť pak již nejde pouze o „tvrzení proti tvrzení“. Obecně platí, že důkazy v podobě záznamů (zvukových či obrazových) pořízených soukromými osobami (nikoli policií) v trestním řízení soudy uznávají za zákonné důkazy. K nahrávání není třeba svolení dotčených osob, pokud jim není nepřiměřeně zasazeno do soukromí a nahrávky jsou pořizovány za účelem jejich možného použití v případném budoucím trestním řízení. Zásah do soukromí je z povahy věci prakticky vyloučen, je-li nahráváno jednání pracovního charakteru.

Do nahrávky nesmí být žádným způsobem zasahováno. Určitou roli hraje také důvěryhodnost osoby pořizovatele záznamu. Pokud dojde na trestní řízení, nesmí být nahrávka osamoceným důkazem, na jehož základě by došlo k odsouzení pachatele. Dále je nutné zdůraznit, že je nežádoucí jakkoliv nahrávané osoby k trestnému jednání provokovat a iniciovat tím průběh skutkového děje. Jedině bez zjevné provokace ze strany osoby záznam pořizující bude případný zásah do soukromí odůvodnitelný převažujícím zájmem na straně toho, kdo informaci popsáním způsobem opatřil a následně použil. Pořízení zvukového záznamu odpovídající uvedeným požadavkům je zcela legitimní a nelze jej zásadním způsobem zpochybnit. Takto pořízený záznam usnadní pozici při podání trestního oznámení.

Whistleblowerské centrum TI řešilo případ oznamovatele, kterému byla prostřednictvím e-mailu zaslána nestandardní žádost o schůzku. Když oslovený nereagoval, kontaktoval ho autor e-mailu osobně a opakovaně naléhal na setkání s tím, že sám navrhl místo a čas schůzky. O předmětu schůzky oznamovateli prozradil pouze to, že souvisí s nadcházejícím procesem (hlasováním v akademickém senátu), kde jeden z rozhodujících hlasů patřil právě oznamovateli.

Po tomto telefonátu kontaktoval oznamovatel TI, neboť si nebyl jist, jak si má žádost o schůzku vyložit, a vzhledem k neformálním informacím o tom, jak předmětný proces probíhal v minulých letech, se obával, zda mu na schůzce nebude nabídnut úplatek.

TI vyhodnotila popsanou komunikaci sice jako velmi nestandardní, ale z trestněprávního hlediska nejednoznačnou, a dospěla k závěru, že kontaktovat policii ještě před konáním schůzky je předčasné, neboť by policie s největší pravděpodobností neshledala zákonné důvody k nasazení operativně pátracích prostředků.

Za účelem zadokumentování případného trestněprávního jednání vybavila TI oznamovatele nahrávacím zařízením s tím, že v okolí místa schůzky byli dále přítomni dva pracovníci TI. Na schůzce byl skutečně oznamovateli nabídnut úplatek ve výši 10 000 Kč. Nabídka byla učiněna tak, že částka byla sdělena pouze zobrazením na displeji tabletu, ústně o ní nepadlo ani slovo. Oznamovatel podal za asistence pracovníků TI bezprostředně po schůzce trestní oznámení. Věc byla ale nakonec odložena, neboť pořízená nahrávka byla velmi nekvalitní, schůzka se odehrávala ve velmi rušném prostředí a oznamovatel se při zacházení s nahrávacím zařízením dopustil chyby, v jejímž důsledku se nepodařilo nabídku úplatku zachytit pomocí obrazového záznamu. Nadto se policii nepodařilo ztotožnit osobu pachatele, který se úplatkářství dopustil (jméno uvedené v e-mailu i při osobním setkání bylo zjevně smyšlené).

MÉDIA: POMOC, NEBO KOMPLIKACE?

Zapojit, či nezapojit média? Pokud ano, v jaké fázi, a na koho se obrátit? Jde o další časté otázky, které oznamovatele mohou napadnout, zvláště pak tehdy, pokud se svým oznámením neuspěl uvnitř organizace ani u žádného externího orgánu, případně když vidí, že ani všechny dosa-
vadní učiněné kroky nevedly k řešení problému.

Ani v tomto případě neexistuje snadná odpověď nebo návod k postupu. Média mohou k problému přitáhnout pozornost, ale mohou také ohrozit průběh nebo výsledek vyšetřování. Rozhodně doporučujeme pečli-
vě zvážit, zda je vhodné problém medializovat. Je třeba mít na paměti související omezení (příběh v médiích může žít „vlastním životem“, po-
zornost médií bývá jen chvilková, informace mohou být podány příliš zjednodušeně nebo zkresleně) i případná rizika (kromě ohrožení průbě-
hu vyšetřování může medializace případu vyvolat i právní kroky proti oznamovateli).²²

Zapojení médií by tedy mělo být spíše poslední cestou, jak dosáhnout řešení oznámeného problému, poté, co všechny předchozí cesty selha-
ly. Na tomto principu stojí také právní úprava, která ochranu před odvet-
nými opatřeními v případě zveřejnění zajišťuje pouze tehdy, byly-li nej-
dříve (bezúspěšně) využity neveřejné způsoby podání oznámení. Také
může jít o obrannou strategii – oznamovatel, který čelí odvetným opat-
řením, může mediální prezentaci vnímat jako určitou formu ochrany.
Možnost představit svůj příběh v médiích může také poskytnout určitou
satisfakci, obzvláště tam, kde se oznamovatel musel potýkat s převážně
negativními reakcemi ze strany svého okolí.

Oznamovatelé ze zemí střední a východní Evropy, jejichž případy zkou-
mala analýza sdružení Oživení, uvádějí vesměs kladné zkušenosti s vy-
užitím médií, i přes některé výhrady k rozsahu zpracovaných a zveřejně-
ných informací či jejich povrchnosti. Oceňována byla role konkrétních
novinářů, kteří přinesli podrobné analytické rozborů, a pomohli tak do-
stat informace z oznámení na veřejnost. Třetina oznamovatelů shledala

²² Více v publikaci Transparency International ČR *Občan proti korupci: Příručka občanské protikorupční sebeobrany* z roku 2013. Dostupné na: <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/obcan-proti-korupci-2/>

roli médií jako klíčovou, bez níž by vůbec k řešení případu nedošlo. Média v jistých ohledech chránila oznamovatele před ztrátou zaměstnání, podpořila jej při disciplinárním řízení nebo investigativně vnesla světlo a nové důkazy k předmětu oznámení. Na druhé straně v některých případech došlo k negativním až diskreditačním mediálním kampaním týkajícím se osoby oznamovatele, a to zpravidla v regionálních či místních médiích, souběžně realizovaných s objektivními zprávami jiných médií.²³

Zkušenosti TI s medializací whistleblowerských kauz nejsou jen pozitivní. Je pravdou, že pomocí medializace lze vyvolat účinný veřejný tlak na řešení problému, kdy samozřejmě platí, že veřejný tlak může přinést mnohem rychlejší ovoce než právní nástroje. Na druhou stranu se whistleblowerské kauzy táhnou i několik let. Přitom novinářský zájem je přímo úměrný atraktivitě tématu, s přibývajícím časem postupně klesá, protože již logicky neplní titulní stránky, oznamovatel tak nakonec stejně zůstává osamocen. Pokud k medializaci dojde, doporučujeme velmi opatrný a dopředu krok za krokem naplánovaný postup. Medializace by měla probíhat řízeně, tak, aby publicita neopadla hned po prvních dnech zveřejnění.

Whistleblowerské centrum TI řešilo případ podezření ze závažného trestněprávního jednání organizovaného nejvyšším vedením nejmenované instituce. Jako nejvhodnější řešení se ukázalo předání informací policii ve formě operativních poznatků, neboť to umožňovalo utajení totožnosti oznamovatelů a předmětné trestněprávní jednání bylo teprve na svém počátku (ve stadiu přípravy). Policie začala akty kauzy sledovat a připravovat další úkony trestního řízení.

Mezitím se jiný zaměstnanec příslušné instituce, který však nebyl klientem Whistleblowerského centra TI, rozhodl informace sdělit novinářům, neboť se domníval, že situace už je neúnosná a chtěl zabránit vznikajícím škodám. Po zveřejnění případu bylo sice vedení instituce odvoláno, nicméně mezitím došlo k likvidaci důkazů a bylo samozřejmě upuštěno od dalších kroků směřovaných ke spáchání trestného činu. Medializace v tomto případě výrazně narušila vyšetřování, přičemž případná trestní odpovědnost hlavních aktérů bude jen velmi těžce prokazována.

23 Analýza Oživení O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a v srovnání s dalšími zeměmi z roku 2014.

PRÁVNÍ OCHRANA WHISTLEBLOWERŮ

Whistleblowing představuje mocnou zbraň proti podvodům, korupci a nejrůznějším typům závažného protiprávního jednání, které ohrožuje zdraví či dokonce životy lidí. Přestože oznamovatelé upozorněním na takové jednání chrání veřejný zájem, ve valné většině případů musí následně čelit pokusům o znevážení své lidské důstojnosti a pověsti, a to nejen ze strany zaměstnavatele a spolupracovníků, ale mnohdy i ve svém okolí nebo v rodině. Na pracovišti jsou navíc vystaveni hrozbě odvetných opatření (různé formy znesnadnění pracovních podmínek, odebrání osobního ohodnocení, výpověď z pracovního poměru, žaloba na ochranu osobnosti, případně trestní oznámení). Proto potřebují ochranu prostřednictvím zákonné úpravy, která zmírňuje negativní důsledky, s nimiž je podání oznámení spojeno.

Současná česká legislativa a whistleblowing

V České republice se potřebná komplexní právní úprava whistleblowingu prosazuje velmi obtížně, což je do značné míry dáno tím, že převažující pohled na oznamovatele je v české společnosti stále negativní. Mnoho dřívějších pokusů o prosazení přímé legislativní ochrany oznamovatelů zkrachovalo.

Hlavními předpisy použitelnými v této oblasti jsou pracovněprávní předpisy. V určitých případech lze využít trestněprávní předpisy, zejména ustanovení trestního řádu, která upravují institut utajeného svědka. Institut utajeného svědka má však své meze, zejména pokud jde o oznamování korupčních trestných činů, neboť jde o vysoce latentní trestnou činnost, jejíž okruh aktérů a případných svědků bývá velmi úzký, a tak není složité se dovědět, kdo je svědkem, jehož identita je utajována. Nadto je nezbytné také upozornit na nálezy Ústavního soudu, jež s ohledem na právo na obhajobu použití institutu utajeného svědka vymezují poměrně striktním výkladem.

V souvislosti s ochranou oznamovatelů je často jako možný nástroj zmiňován zákon na ochranu svědků. Program na ochranu svědků podléhá velmi přísným podmínkám (přes všechna opatření se mnohdy nepo-

daří identitu svědka utajit) a s jeho pomocí může být chráněn pouze zlomek oznamovatelů. Život takto chráněného svědka klade extrémní nároky na jeho psychiku. Pro ochranu oznamovatelů je tedy zákon na ochranu svědků využitelný jen ve výjimečných případech.

První konkrétní legislativní úprava whistleblowingu byla zavedena v oblasti bankovníctví, kde v lednu 2014 schválila vláda změny bankovních předpisů, jež ukládají bankám povinnost zavést tzv. interní oznamovací mechanismy. Prakticky však nešlo o žádnou převratnou změnu, neboť většina bank již vnitřní oznamovací mechanismy zřízeny měla předtím. Na dodržování této povinnosti dohlíží Česká národní banka, která ve svém výkladu dbá na to, aby byl komunikační kanál opravdu nezávislý a samostatný.

Na státní zaměstnance ve služebním poměru se pak vztahuje nařízení č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu. Podle tohoto nařízení zřídí každý služební orgán pozici prošetřovatele, který přijímá oznámení státních zaměstnanců a prošetřuje v nich obsažená podezření. Oznámení lze podávat prostřednictvím veřejně přístupné schránky pro příjem oznámení v listinné podobě a e-mailové adresy pro příjem oznámení v elektronické podobě. Dále nařízení stanoví základní procesní pravidla, kdo má obdržené oznámení prošetřit, v jaké lhůtě a jak má informovat o průběhu a výsledcích prošetření. Totožnost oznamovatele prošetřovatel utají, pokud o to oznamovatel požádá.

Lze shrnout, že v praktické rovině je ochrana whistleblowerů v okamžiku vydání této publikace zajištěna pouze v oblasti pracovněprávních problémů jednotlivého zaměstnance. Existující předpisy neposkytují výslovnou ochranu zaměstnancům, kteří upozorní na nekalé nebo nezákonné jednání zaměstnavatele. Avšak lze očekávat významný posun v souvislosti s tím, že na evropské úrovni byla přijata robustní ochrana oznamovatelů ve všech zemích Evropské unie, jež by měla být transponována také do českého právního řádu v podobě samostatného zákona.

Evropská směrnice o ochraně oznamovatelů

Zásadním přelomem pro ochranu oznamovatelů nejen v České republice, ale i v celé Evropské unii, bylo přijetí směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, v říjnu 2019, k čemuž přispěla i aktivita po-

bočky Transparency International EU a celé evropské sítě TI (včetně naší české pobočky). Evropští normotvůrci šli při formulování obsahu směrnice poměrně daleko a poskytnutá ochrana tak je celkem široká. Na druhé stranu jsou vytvořené nástroje vyvážené. Účelem úpravy samozřejmě není ochrana zaměstnance, který by si vymyslel protiprávní jednání zaměstnavatele, jen aby nemohl být pro neschopnost propuštěn.

Jak už napovídá samotný název, směrnice z důvodu omezené působnosti Evropské unie dopadá pouze na oznámení o porušení unijního práva v některých oblastech, ale na národní úrovni by následně měla být přijata úprava s širokým rozsahem, aby nemusel oznamovatel složitě rozlišovat, jestli oznamuje porušení unijního nebo národního práva. Ohlášeným prohřeškem může být jakéhokoliv porušení právního předpisu, nemusí se tedy jednat jen o trestný čin.

Určitou formu ochrany mohou získat nejen zaměstnanci, ale také OSVČ, společníci, akcionáři a další osoby v dohledových nebo řídicích orgánech společností, dobrovolníci a stážisté, nebo také dodavatelé. Ochranu mohou získat i bývalí zaměstnanci, uchazeči o zaměstnání, kolegové a příbuzní oznamovatele. Některým z těchto osob sice nehrozí výpověď, jsou ale chráněni před obdobnými kroky a mohou využít zaváděných mechanismů pro oznamování.

Oznamovatel má nárok na ochranu pouze tehdy, pokud měl oprávněné důvody se domnívat, že jsou oznámené informace pravdivé. Neměla by se vůbec zkoumat motivace oznamovatele, proč oznámení činí a jestli je „v dobré víře“. Posuzování dobré víry bývá složité a znejišťovalo by potenciální oznamovatele, jestli by byli vůbec chráněni. Domněnka pravdivosti informací je lépe zjištělná a zároveň vylučuje ty, jež by ochrany chtěli zneužít.

Oznámení bude možné učinit buď interně v rámci organizace, nebo externě vyšetřujícím orgánům – záleží na volbě oznamovatele. Preferovanou variantou je přednostní informování interně, nelze ale zavést takovou povinnost. Z praxe vyplývá, že k externímu oznámení dochází výjimečně a většinou navazuje na neúspěšné oslovení odpovědných osob. Za splnění přísných podmínek bude možné učinit oznámení přímo zveřejněním.

Interní kanály pro oznamování, spočívající v určení osoby odpovědné za prošetření, vytvoření zabezpečeného kanálu a zaručení včasné zpětné

vazby oznamovateli, budou muset zavést soukromé i veřejné subjekty s více než 50 zaměstnanci, vyjma obcí s méně než 10 000 obyvateli. Národní zákonodárce sám nastaví případné rozšíření této povinnosti.

Externím kanálem má být nezávislý a samostatný orgán, jenž bude přijímat oznámení, poskytování zpětné vazby a přijímání následných opatření. Dále je také zajištěna ochrana utajovaných informací, možnost anonymního oznámení a povinnost chránit totožnost oznamovatele.

Splní-li oznamovatel dané podmínky pro získání ochrany, bude zakázáno přistoupit k odvetným opatřením. Ta mohou spočívat zejména v propuštění, převedení na nižší pozici, nepovýšení, snížení mzdy, změně pracovní doby, převedení na jinou práci, negativním hodnocení, disciplinárních opatření, znevýhodňujícím zacházení, neprodloužení smlouvy na dobu určitou, poškozování pověsti, zrušení smlouvy o dodávce zboží či poskytování služeb, nebo zrušení licence. Zakázaných odvetných opatření je tedy mnoho a bude záležet na konkrétní situaci, jak se bude možné ochrany domoci. Základními nástroji je přiznání odkladného účinku rozhodnutí o ukončení služebního nebo pracovního poměru, obrácení důkazního břemene v soudních řízeních a další podobná zvýhodnění oznamovatele. Účelem je zajištění toho, aby se oznamovatel nemusel kvůli pravdivému oznámení o porušení zákonů obávat o své základní živobytí.

Nedodržování pravidel ochrany oznamovatelů může vést, kromě neplatnosti některých jednání, též k uložení pokuty. Postihován by měl být ten, kdo brání oznámení, přijme odvetné opatření nebo poruší povinnost zachovávat důvěrnost získaných informací. Na druhé straně může být pokutován i ten, kdo vědomě oznámí či zveřejní nepravdivé informace.

Vedle poskytování ochrany oznamovatelům by mohla být zavedena také podpůrná opatření spočívající v bezplatném poradenství pro veřejnost či pomoci příslušných orgánů (např. osvědčením o nároku na ochranu). Členské státy mohou zavést také finanční nebo psychologickou pomoc oznamovatelům.²⁴

Směrnice poskytuje solidní základ pro ochranu oznamovatelů protiprávního jednání, avšak pro praxi bude rozhodující, zda se jí podaří úspěšně

²⁴ Analýza Jana Dupáka v periodiku *Soukromé právo Ochrana oznamovatelů v České republice ve světle evropské směrnice z roku 2019.*

implementovat v předpokládané lhůtě do 17. prosince 2021. Návrh zákona se připravuje souběžně s postupem prací na evropské směrnici a lze očekávat, že v zásadních aspektech bude odpovídat směrnici. V okamžiku vydání této publikace byl návrh odpovídajícího zákona o ochraně oznamovatelů projednáván vládou.

ZÁVĚREM: ZAJIŠTĚNÍ OPRAVDU FUNKČNÍ OCHRANY OZNAMOVATELŮ

Stále jsme přesvědčeni, že Česká republika potřebuje přijmout zákonnou úpravu whistleblowingu v samostatném zákoně, který by stanovil základní parametry ochrany oznamovatelů. Evropská směrnice je dobrým východiskem, avšak ani sebedokonalejší zákonná úprava nevyřeší jiný podstatný problém: společenskou akceptaci whistleblowerů, tj. že na ně nebude pohlíženo jako na „práskače“ sledující pouze vlastní prospěch. V tomto ohledu je potřebná spíše pokračující osvěta a seznamování laické i odborné veřejnosti s principy, přínosy i riziky whistleblowingu.

Je nutné si uvědomit, že každý z nás se může nečekaně ocitnout v situaci, kdy bude konfrontován s informacemi o závažném nekalém jednání. Každý z nás je tedy potenciálním whistleblowerem, který najednou stojí před důležitým rozhodnutím, jak s danými informacemi naložit. V takové situaci především potřebuje radu a pomoc. Dalším důležitým pilířem, o který se whistleblowing potřebuje opírat, je nabídka nezávislé pomoci, zahrnující dostupné právní poradenství.

V závěru naší publikace proto shrneme doporučení či spíše náměty na opatření nebo změny, jež by mohly přispět k většímu využívání whistleblowingu a zlepšit postavení lidí, kteří se rozhodnou „nemlčet“.

Změna postoje aneb námět k zamyšlení pro každého z nás

Jak již bylo několikrát zmíněno, nedůležitějším faktorem ovlivňujícím situaci oznamovatele je celkový společenský kontext, tj. jak na oznamovatele společnost nahlíží, zda jeho jednání akceptuje a považuje jej za společensky přínosné, nebo jeho jednání odsuzuje a oznamovatele považuje za donašeče, potíziistu, v lepším případě za podivína bojujícího s větrnými mlýny.

V této souvislosti je třeba otevřeně prodiskutovat argumenty, obavy i předsudky související s otázkou, zda a proč je důležité oznamovatele chránit. Prošetření závažných nekalých jednání a zabránění negativním

důsledkům plynoucím z takových jednání je nepochybně ve veřejném zájmu, společnost je oprávněna být informována o závažných nekalých jednáních. Toto jsou základní aspekty whistleblowingu, jež zohledňují všechny stávající legislativní i nelegislativní úpravy. Jsou však tyto aspekty, jež určují, na ochraně kterých oznámení má společnost zájem, zároveň i hlavním důvodem existence právní úpravy? Je intenzita právní ochrany základním faktorem při rozhodování oznamovatele, jak se zjištěnými informacemi naloží? Může zákonná ochrana pro oznamovatele zajistit skutečně bezpečnou alternativu k mlčení? A co když naopak někdo zákonné ochrany zneužije?

Zkusme na whistleblowing nahlížet z jiné perspektivy než z perspektivy trochu odtazitého veřejného zájmu. Podívejme se na něj očima potenciálního oznamovatele a jeho nejbližšího okolí. Ukázali jsme si, že než oznamovatel dospěje k nějakému rozhodnutí, musí si zodpovědět řadu zásadních otázek, přičemž obvykle zjišťuje, že bezpečná alternativa k mlčení neexistuje. Smyslem ochrany je oznamovateli jeho situaci usnadnit.

Oznamovatelé k nám nepadají z vesmíru a nikdo z nich se jako oznamovatel nenarodil a ani se netoužil stát jakousi „whistleblowerskou celebritou“. Oznamovatele bychom měli podporovat ani ne tak proto, že si to žádá veřejný zájem, spíše proto, že každý z nás se může ocitnout v této nelehké situaci, kdy bude potřebovat pomoc.

Dále je třeba si uvědomit, že svým jednáním oznamovatel také může pomoci nám. Vraťme se třeba k úvodnímu příběhu německé ošetřovatelky. V situaci, kdyby byl někdo z našich blízkých umístěn v pečovatelském domě, většina z nás by se raději setkala s ošetřovatelkou ochotnou o nekalých praktikách pečovatelského zařízení mluvit a něco s nimi dělat než s ošetřovatelkou, která bude raději zticha a přidá se k mlčící většině. Rovněž by většina z nás předpokládala, že zjištěné nesrovnalosti začne dotčená organizace řešit a vyvodí z nich patřičné důsledky. Nemůžeme však očekávat, že oznamovatelé nekalé jednání ohlásí bez ohledu na nebezpečí a rizika s tím spojená a bez ohledu na to, zda jejich aktivita má či nemá šanci nekalé jednání zastavit.

Zamýšlejme se tedy nad problematikou whistleblowingu prizmatem potřeby podpory a ochrany oznamovatelů a nehedejme důvody, proč oznamovatele nechránit. Výhody kvalitní legislativní úpravy whistleblowingu může někdy ocenit každý z nás.

Legislativní změny

Vzhledem k existenci evropské úpravy lze očekávat, že i v České republice bude po sérii neúspěšných pokusů dříve či později přijat zákon, který se bude snažit oznamovatele chránit.

Aby bylo možné takový zákon považovat za přínosný, měl by odpovídat následujícím zásadám:

- Promítnutí evropské směrnice by mělo být provedeno tak, aby se jednalo o funkční nástroj, který nebude pouhým formálním naplněním požadavků evropské legislativy. Zákon by měl na jedné straně oznamovatelům opravdu pomáhat, ale zároveň by neměl zbytečně administrativně zatěžovat organizace povinně zavádějící oznamovací systém.
- Právní úprava by neměla opomíjet, že základním smyslem whistleblowingu je zabránit důsledkům nekalého jednání tím, že oznámení bude prošetřeno. Z toho plyne nezbytnost existence jasně určených a předepsaných mechanismů, jichž mohou oznamovatelé využívat a jejichž prostřednictvím bude zajištěno prošetření podaného oznámení.
- Předpokladem funkční ochrany oznamovatelů je také vyváženost právní úpravy. Podání oznámení by nemělo být složitým byrokratickým procesem a dosažení ochrany by pro oznamovatele nemělo být příliš obtížné. Na druhou stranu by bezbřehá ochrana oznamování příliš nepomohla, protože by motivovala organizace k tomu, aby hledaly překážky, jak oznamovatele co nejvíce omezit. Proto je nezbytné citlivě nastavit nástroje, které zajistí, že lidé podávající vědomě nepravdivé informace nebudou moci nabídnuté ochrany zneužívat.
- V souvislosti s přijetím zákona je nezbytné, aby stát vysvětlil veřejnosti, proč je ochrana oznamovatelů přínosná nejen pro ně, ale má i širší pozitivní dopady. Musí vzniknout institucionální podpora oznamovatelů, tedy orgán, který bude tuto agendu považovat za svou, docení její důležitost a zároveň bude šířit osvětu o tomto tématu. Státními představiteli odpovědnými za ochranu oznamovatelů by měli být lidé, kteří mají důvěru veřejnosti.

Závěrem je třeba doplnit, že je nutné zohlednit české právní prostředí a společenský kontext. Konkrétní podoba jakýchkoli doporučení inspirovaných zahraničními vzory by měla odpovídat specifickým podmínkám České republiky a potřebám jejího právního rámce.

Oznamovací mechanismy

Výsledky průzkumů provedených v prostředí nadnárodních organizací²⁵ pravidelně ukazují, že podněty ze strany oznamovatelů vedou k odhalení většího počtu podvodů a nekalých praktik než výsledky úsilí auditorů, policie a bezpečnostních služeb dohromady. Efektivní interní mechanismus hlášení nesrovnalostí představuje pro organizaci cenný nástroj řízení rizik a ochrany její pověsti. Včasné upozornění na problém dává vedoucím pracovníkům možnost řešit jej dříve, než naroste do nevládnutelných rozměrů, případně než se dostane „ven“. Dobře fungující vnitřní oznamovací mechanismy přispívají k větší otevřenosti a odpovědnějšímu chování na pracovištích, ať jde o veřejné instituce nebo soukromý sektor.

Základní parametry efektivních vnitřních oznamovacích mechanismů zahrnují:

- srozumitelné, jasné a bezpečné oznamovací postupy;
- umožnění různých forem podání oznámení;
- možnost podání anonymního oznámení, ochrana totožnosti oznamovatele;
- zajištění včasné a odůvodněné zpětné vazby oznamovateli;
- dvoustupňový systém prošetřování vyřizování oznámení:
 1. posouzení relevance;
 2. identifikace nedostatků, včasné prověření;
- soustředění se na podstatu informace, nikoli na jejího nositele;
- zajištění, že na základě identifikovaných nedostatků dojde k návrhu nápravných a systémových opatření tak, aby nemohlo k nekalému jednání docházet opakovaně;
- vyvození odpovědnosti zainteresovaných osob;
- poskytování zpětné vazby, tj. informování o zjištěných nedostatcích;
- pravidelný monitoring systému oznamování;
- záruky ochrany oznamovatelů před odvetnými opatřeními;

²⁵ Například PriceWaterhouseCoopers: *The Global Economic Crime Survey 2014* nebo Association of Certified Fraud Examiners, 2020: *Report to the Nations: Global Study on Occupational Fraud and Abuse*.

- přenesení odpovědnosti za fungování systému, prošetřování podnětů a návrhu nápravných opatření na nestrannou důvěryhodnou osobu;
- výslovná podpora oznamovacího systému ze strany vedení organizace.

Poradenská centra

Nezávislá kontaktní místa a poradny hrají zásadní roli při zajišťování podpory oznamovatelů. Mnohdy bývají iniciátorem „akce“: motivují a podporují oznamovatele, aby byl informace ochoten poskytnut, a to co nejdříve, tj. v době umožňující účinný zásah odpovědných orgánů. Jindy slouží jako prostředník, resp. ochránce identity oznamovatele, tím, že umožní podání anonymního oznámení, případně zajistí komunikaci s policií bez nutnosti sdělení identity oznamovatele. Neprozrazení a ochrana identity je pro řadu oznamovatelů stěžejní podmínkou k tomu, aby se k oznámení odhodlali.

Významnou roli v podpoře oznamování protiprávního jednání hraje osvěta. Momentálně jsou zejména nevládní organizace tím, kdo v České republice provozuje weby nebo poradny, kdo nabízí školení, organizuje informační kampaně, vydává publikace apod.

Jejich základní funkcí samozřejmě zůstává poskytování poradenství a pomoci oznamovatelům i lidem, kteří teprve zvažují, zda se mají k oznámení odhodlat. Hlavní přínos existence poradenských míst spočívá právě v know-how umožňujícím potenciálním oznamovatelům poradit, jak s informacemi naložit, aby sami sebe neohrozili a aby jejich oznámení vyústilo v řešení problému. Obzvláště u případů, které se táhnou dlouhou dobu (což je u whistleblowingu spíše pravidlem než výjimkou), pak poradenská centra pomáhají svou dlouhodobou podporou zmírňovat psychické napětí, jemuž jsou oznamovatelé vystaveni.

Specializovaná poradenská centra mají významnou úlohu nejen při poskytování poradenství, ale soustředí se rovněž na pomoc při prosazování potřebné legislativy nebo připravují a organizují pozitivní informační kampaně ve vztahu k whistleblowingu. Jejich činnost tak dává smysl i v případě, že na základě přijetí odpovídající legislativy bude zřízena státní instituce zabývající se obdobnou činností.

V souvislosti s existencí poradenských center v České republice je třeba upozornit na jeden zásadní problém, a sice na značnou nestabilitu způsobenou financováním neziskových organizací. V České republice je na přímý boj s korupcí prostřednictvím poradenských center mezi všechny nevládní organizace rozdělováno cca 3,5 mil. korun ročně (tento údaj se již mnoho let nezměnil). Tato částka je ve vztahu k reálným potřebám značně neodpovídající. Pro představu: roční rozpočet whistleblowerského centra činí cca 2 mil. korun ročně. Finanční podpora je pro řádné fungování poradenského centra velmi podstatná, bez ní dochází ke značné fluktuaci pracovníků centra, s nimiž odcházejí i nabyté zkušenosti. Zajištěné financování je nezbytným předpokladem pro vytvoření stabilního odborného zázemí centra, jež je zárukou poskytování pomoci na vysoce profesionální úrovni. K naplňování svého poslání musí mít poradenské centrum k dispozici dostatečné finanční zdroje a personální kapacitu.

Institucionální opora

Lze vysledovat dva základní trendy institucionální podpory v zemích, které se nějakým způsobem snaží zlepšit situaci whistleblowerů.

Prvním je soustředění se na poradenské služby, v jejichž rámci je whistleblowerům poskytována dlouhodobá právní pomoc a podpora. Hlavní funkce center pro oznamovatele je funkce poradenská, nikoliv investigativní, což znamená, že poradenské centrum se výhradně soustředí na samotnou poradenskou činnost, jež zahrnuje analýzu skutečností týkajících se případu, pomoc s formulací oznámení a souvisejících právních jednání, seznámení s potenciálními riziky, s nimiž je podání oznámení spojeno. Samotné prošetření oznámení je pak věcí příslušných kontrolních orgánů. Poradenské centrum rovněž podporuje pozitivní vnímání whistleblowingu, soustředí se na osvětovou činnost a analyzuje funkčnost legislativní i nelegislativní úpravy whistleblowingu.

Toto poradenství může sice poskytovat sám stát, avšak tyto činnosti dokáže zřejmě s větším účinkem a důvěrou zajistit nevládní sektor. Pro potenciálního oznamovatele je zásadní, aby měl možnost se s někým nezávislým a nestranným poradit ještě předtím, než se rozhodne, jak se zjištěnými informacemi naloží. Poradenství oddělené od vyšetřovacích či koordinačních pravomocí umožňuje zvolit nejefektivnější řešení v prvé řadě zaměřené na podstatu oznámení a nikoli na spory mezi

oznamovatelem a jeho zaměstnavatelem, resp. tím, na jehož nepravosti oznamovatel poukazuje. Oddělení investigativních pravomocí od poradenské činnosti je příležitější k roztříštění české právní úpravy ve vztahu ke kontrolním orgánům, jež jsou příslušné k prošetření podaných podnětů.

V případě poskytování poradenství oznamovatelům prostřednictvím nevládních organizací je však naprosto nezbytné, aby byly alokovány dostatečné zdroje za účelem zajištění stabilní odborné kapacity poradenských center. Jak už bylo řečeno, dlouhodobost, stabilita a předvídatelnost poskytované finanční podpory umožňuje budovat zkušenosti v této stále poměrně nové oblasti a těžit z nich, což je podmínkou poskytování kvalitních služeb oznamovatelům i využívání získaných poznatků k přípravě žádoucích následných dalších kroků (institucionální opora, legislativní úprava).

Druhým trendem institucionální podpory oznamovatelů je vznik speciální instituce či orgánu, který disponuje vyšetřovacími a koordinačními pravomocemi, případně je také nadán sankčními pravomocemi, jsou-li vůči oznamovateli použita odvetná opatření. Oznamovatel má právo se na tuto instituci či orgán obrátit, požadovat pomoc a podávat stížnosti na odvetná opatření a nedůsledné prošetřování podaných informací. V návaznosti na prošetření podnětů vydává takováto instituce závazná doporučení a předává relevantní informace regulačním či vyšetřovacím orgánům, která vedou příslušná řízení. Takováto instituce rovněž monitoruje funkčnost právní úpravy týkající se whistleblowingu a informuje o této problematice širokou veřejnost.

Rovněž v těchto případech kromě výše uvedených pravomocí zahrnuje tento typ instituce také poskytování poradenství. Přijatá evropská směrnice počítá s tím, že ve členských státech právě takováto instituce bude aktivně fungovat, což je jedním ze základních pilířů účinné komplexní ochrany whistleblowerů.

Zdroje

Devine, T. Don't Treat Whistleblowers Like the Plague. Federal News Radio Op-Ed. 2014. Dostupný na: <https://whistleblower.org/in-the-news/federal-news-radio-dont-treat-whistleblowers-plague>

Dupák, J. Ochrana oznamovatelů v České republice ve světle evropské směrnice. *Soukromé právo* 12/2019. Wolters Kluwer, a. s., Praha str. 2–3.

Elliot, C.; Nie, J. Humiliating Whistle-Blowers: Li Wenliang, the Response to Covid-19, and the Call for a Decent Society. *Journal of Bioethical Inquiry Pty Ltd.* 2020

Finální zpráva z dotazníkového šetření v rámci projektu Mapování korupce v regionech. ASTRA – Asociace pro transparentnost, z.s., 2019. Dostupné na: <https://www.astracr.cz/wp-content/uploads/Sociologick%C3%A9-%C5%A1et%C5%99en%C3%AD-fin%C3%A1ln%C3%AD-zpr%C3%A1va-ASTRA.pdf>

Franková L., Petráková L. O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi, *Oživení*, 2014, str. 17.

Gelles, D. Boeing 737 Max Factory Was Plagued With Problems, Whistle-Blower Says. *The New York Times*, 2019.

Global Corruption Barometer. Transparency International. 2017. Dostupné na: <https://www.transparency.org/en/gcb/global/global-corruption-barometer-2017>

Global Corruption Barometer. Transparency International. 2013. Dostupné na: <https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-barometer-2013>

Občan proti korupci: Příručka občanské protikorupční sebeobrany, Transparency International – Česká republika, Praha, únor 2013. Dostupné na www.transparency.cz.

Pleticha, M. Senátor Libor Michálek: zákon o ochraně oznamovatelů korupčního jednání (rozhovor). *WB o.s.* Dostupné na: <http://www.wbos.cz/novinky/cz::novinka:1717>

Pleticha, M. Žádný zákon na ochranu whistleblowerů, žádná ochrana? Rozsudek ESLP Heinisch v. Německo (komentář). *WB o.s.* Dostupné na: <https://www.wbos.cz/novinky/cz::novinka:1715>

Právní ochrana oznamovatelů. Doporučené základní principy, které by měla obsahovat národní legislativa na ochranu whistleblowerů. Transparency International. 2013. Dostupné na: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2020/12/PRAVNI-OCHRANA-OZNAMOVATELU.-Doporucene-zakladni-principy-ktere-by-mela-obsahovat-narodni-legislativa-na-ochranu-whistlebloweru.pdf>

Průzkum mapující vnímání whistleblowingu zaměstnanci v České republice, Transparency International – Česká republika, 2009. www.transparency.cz.

Report to the Nations: Global Study on Occupational Fraud and Abuse, Association of Certified Fraud Examiners, 2020.

The Global Economic Crime Survey 2014, PriceWaterhouseCoopers, <http://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/downloads.jhtml>.

Štefan, V. Chtěli cenu navýšit o 50 procent, říká ekonomka o rekonstrukci sídla Ústavu pro studium totalitních režimů. iRozhlas, 2020.

Tisková zpráva k výsledkům unikátního výzkumu "Whistleblowing" agentury Behavio pro občanské sdružení Oživení: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2020/11/TZ_Oziveni_pruzkumWhistleblowing_online19_11_2020_final.pdf

The Whistleblowing Commission – Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK; listopad 2013. Dostupné na <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/Whistleblowing%20Commission%20Report%20Final.pdf>.

Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice, Transparency International – Česká republika. 2009.

Whistleblowing a ochrana oznamovatelů: zpráva za Českou republiku, Transparency International – Česká republika. 2012.

Whistleblowing Framework Call for Evidence – Government Response. 2014.

Whistleblowing in Europe – Legal protections for whistleblowers in the EU, Transparency International, 2013. Dostupné na www.transparency.org

www.bezkorupce.cz

www.wbos.cz

www.whistleblower.org

Touto publikací chceme nabídnout alespoň základní návod každému, kdo se ocitne v nesnadném postavení člověka, který je konfrontován s informacemi o závažném nekalém jednání a rozhoduje se, jak s nimi má naložit. Je dobré mít na paměti, že v takové situaci se může ocitnout každý z nás – a každý z nás je tedy i potenciálním whistleblowerem.

Pro řadu lidí je těžké chápat whistleblowing jako prostředek, který může být v demokratické společnosti cenným nástrojem omezování kriminality a řady dalších forem nezákonného nebo nekalého jednání, včetně porušování pracovněprávních předpisů. Ale právě k tomu whistleblowing slouží. S využitím zkušeností a příkladů z praxe naší poradny chceme pomocí této brožury přispět k lepšímu porozumění problematice whistleblowingu, ukázat jeho možnosti i rizika a představit náměty na zavedení vhodných opatření, která by přispěla k většímu využívání whistleblowingu v České republice.

Právní poradna a whistleblowerské centrum

Transparency International – Česká republika (TI)

poskytuje poradenství občanům, kteří se setkali s korupcí, a pomoc oznamovatelům korupce a jiných závažných nekalých praktik na pracovišti. Právní poradenství a podporu poskytuje TI osobám, které jsou upřímně přesvědčeny o tom, že poskytnutá informace je pravdivá a úplná. Pokud se klient obává represálií nebo napomůže-li to úspěchu ve věci, může TI činit podání vlastním jménem. V odůvodněných případech může TI nabídnout klientovi zastoupení advokátem.

www.transparency.cz

e-mail: poradna@transparency.cz