



Co-funded by  
the European Union

## Iniciativa na posílení postavení a podporu oznamovatelů



## Zpráva o osvědčených postupech a sada nástrojů pro zlepšení ochrany oznamovatelů

Projekt VoiceGuard



## PROHLÁŠENÍ

Financováno Evropskou unií. Názory a stanoviska vyjádřená v tomto výstupu jsou však pouze názory a stanoviska autora (autorů) a nemusí nutně odrážet názory a stanoviska Evropské unie. Za obsah tohoto výstupu nenesou odpovědnost ani Evropská unie, ani poskytovatel grantu.

**PROHLÁŠENÍ O ORIGINALNOSTI:** Tento výstup obsahuje originální, dosud nezveřejněné práce, pokud není jasně uvedeno jinak. Odkazy na dříve publikované materiály a práce jiných autorů byly uvedeny prostřednictvím příslušných citací, citátů nebo obojího.

**AUTORSKÁ PRÁVA:** Toto dílo je licencováno konsorciem CEBCAT na základě licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International, 2023. Podrobnosti naleznete na <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

CERV-2024-CHAR-LITI-WHISTLE  
ČÍSLO GRANTOVÉ SMLOUVY: 101213588

1.	Shrnutí	3
2.	Úvod	10
2.1	Kontext a koncepční rámec	10
2.2	Koncepční rámec	12
3.	Mezinárodní a evropské normy	15
3.1	Směrnice EU o oznamování podezření z protiprávního jednání (EU) 2019/1937	15
3.2	Doporučení Rady Evropy CM/Rec (2014)7	16
3.3.	<i>Úmluva OSN proti korupci (UNCAC)</i>	17
3.4.	<i>Osvědčené postupy OECD</i>	17
4.	Metodika a analytický přístup	19
4.1.	<i>Návrh výzkumu a rámec sběru dat</i>	19
4.2.	<i>Sběr dat</i>	19
4.3.	<i>Přístup k analýze dat</i>	20
4.4.	<i>Kvalita dat a omezení</i>	21
5.	Základní pilíře účinné ochrany oznamovatelů	22
5.1.	<i>Normativní základy</i>	22
5.2.	<i>Kanály pro podávání oznámení a jejich dostupnost</i>	24
5.3.	<i>Institucionální uspořádání a nezávislost</i>	27
5.4.	<i>Ochranná opatření a podpůrné mechanismy</i>	28
6.	Provádění, kultura a účinnost	30
6.1.	<i>Školení, osvěta a organizační kultura</i>	30
6.2.	<i>Monitorování, hodnocení a neustálé zlepšování</i>	30
7.	Závěry	32
8.	Přílohy	37
8.1.	<i>Příloha 1. Sada nástrojů pro ochranu oznamovatelů</i>	37
8.2.	<i>Příloha 2. Dotazník týkající se osvědčených postupů při transpozici a provádění směrnice EU 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie („směrnice o oznamovatelích“)</i>	39
8.3.	<i>Odkazy</i>	41



Oznamovatel  
Posílení postavení a  
podpora



Co-funded by  
the European Union

---



## 1. Shrnutí

### Od diagnostiky k možným řešením

Zpráva o osvědčených postupech je součástí iniciativy VoiceGuard: Whistleblower Empowerment & Support Initiative, realizované v rámci programu „Občané, rovnost, práva a hodnoty“ (CERV). Představuje výstup 2.3 v rámci pracovního balíčku 2 a přímo navazuje na empirické poznatky z analýzy potřeb a hodnocení dovedností, které byly v rámci projektu již dříve provedeny.

Výchozím bodem této zprávy je ústřední paradox zjištěný v analýze potřeb: ačkoli směrnice (EU) 2019/1937 stanovila harmonizovaný minimální standard ochrany oznamovatelů v celé Evropské unii, skutečné zkušenosti oznamovatelů jsou často stále charakterizovány odvetnými opatřeními, nepřátelským přístupem v rámci řízení, institucionálním mlčením a zdlouhavými soudními spory.

Formální transpozice právních předpisů se automaticky nepromítá do účinné ochrany. Kanály pro podávání oznámení sice existují, ale důvěra v ně zůstává křehká. Ustanovení proti odvetným opatřením mohou být zakotvena v právních předpisech, odvetné akce však pokračují v rafinovanějších či strategičtějších formách. Soudní prostředky nápravy mohou být nakonec k dispozici, avšak až po letech profesního a osobního poškození.

Zpráva o osvědčených postupech reaguje na tuto propast mezi „ochranou na papíře“ a skutečnou ochranou. Jejím účelem není znovu formulovat minimální právní normy, ale identifikovat provozní, institucionální, procesní a kulturní opatření, která prokazatelně posilují ochranu oznamovatelů v praxi.

### Metodický přístup

Zpráva využívá kvalitativní a komparativní metodiku. Zahrnuje:

- zjištění z 16 hloubkových rozhovorů s oznamovateli a 32 konzultací s odborníky provedených v šesti členských státech EU;
- odpovědi na strukturovaný dotazník od partnerů projektu a poboček Transparency International;
- srovnávací právní analýzu ve vztahu ke směrnici (EU) 2019/1937, standardům osvědčených postupů OECD, doporučení Rady Evropy CM/Rec (2014)7 a příslušným mezinárodním nástrojům.

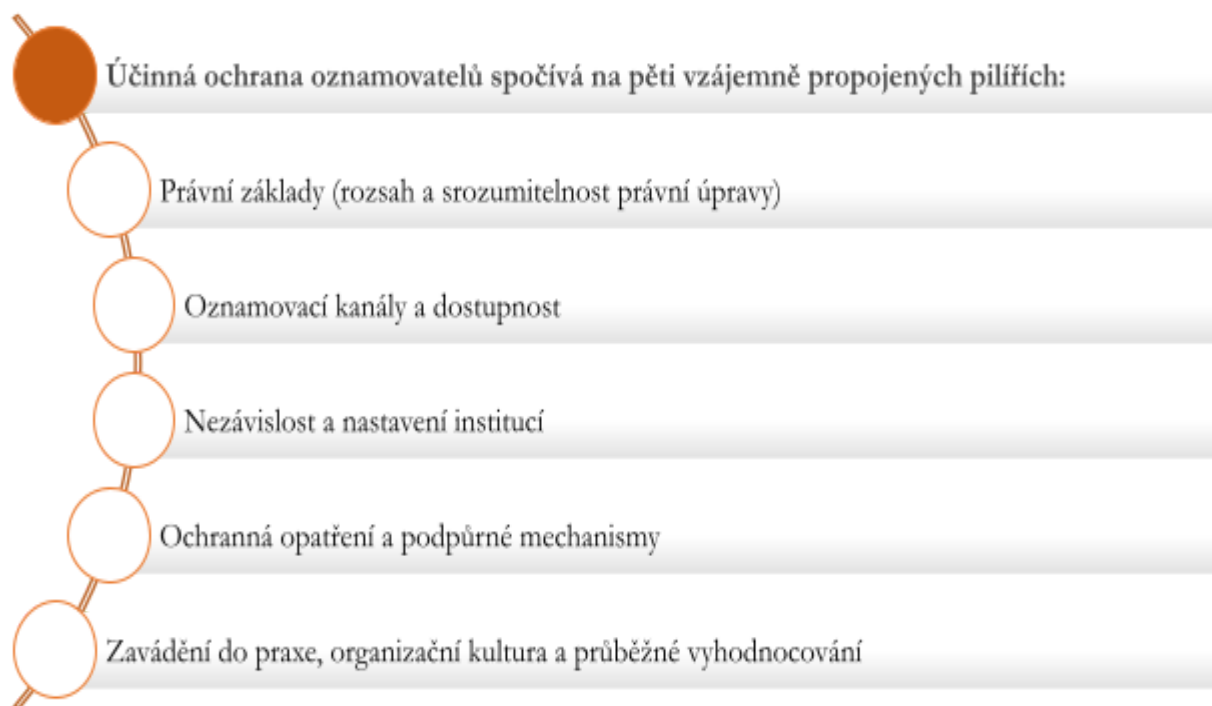
Zpráva nenabízí statisticky reprezentativní průzkum všech členských států, ale identifikuje přenositelné osvědčené postupy prostřednictvím mapování problémů a řešení. Postupy byly posuzovány nejen z hlediska souladu s normami, ale také z hlediska jejich schopnosti reagovat na empiricky zdokumentované nedostatky.

### Koncepční rámec: pět vzájemně provázaných pilířů

Účinná ochrana oznamovatelů je koncipována tak, že spočívá na pěti vzájemně provázaných pilířích:

- i. Normativní základy (právní působnost a jasnost)
- ii. Struktura oznamování a přístupnost
- iii. Institucionální nezávislost a uspořádání
- iv. Ochranná opatření a podpůrné mechanismy
- v. Provádění, kultura a průběžné sledování

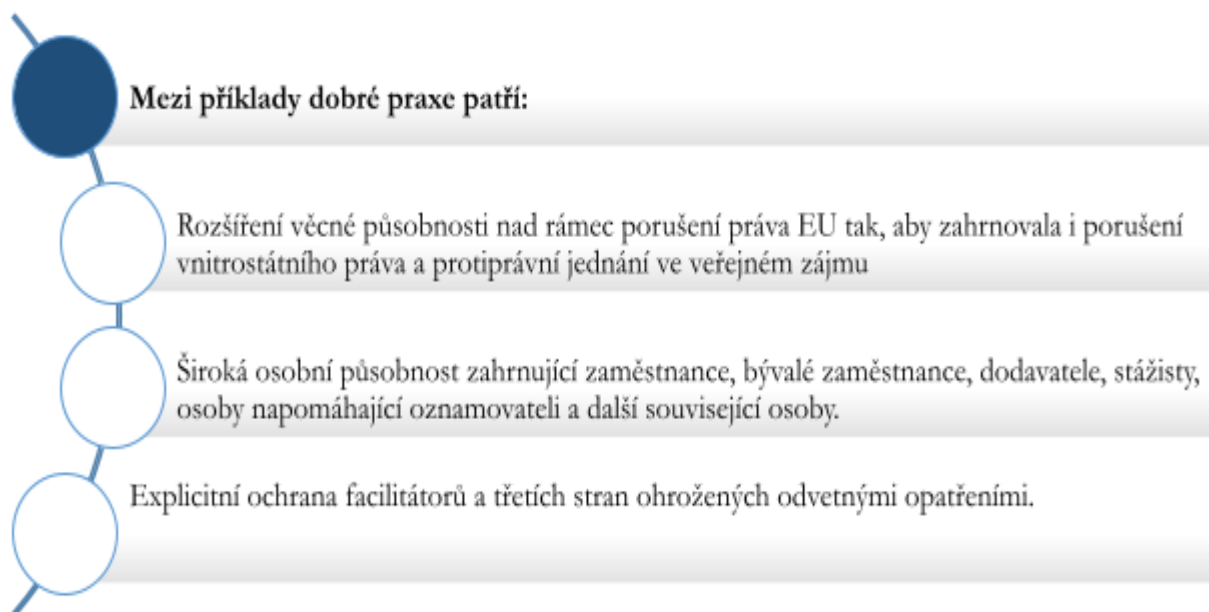
Slabost v kterémkoli z těchto pilířů podkopává důvěryhodnost a účinnost systému.



### **Normativní základy: širší a právní jistota**

Klíčovým zjištěním je, že široká a jasná právní působnost zvyšuje jak legitimitu, tak přístupnost. Mezi identifikované osvědčené postupy patří:

- rozšíření věcné působnosti nad rámec porušení práva EU tak, aby zahrnovala i porušení vnitrostátního práva a protiprávní jednání v rozporu s veřejným zájmem;
- Široká osobní působnost zahrnující zaměstnance, bývalé zaměstnance, smluvní partnery, stážisty, zprostředkovatele a související osoby;
- výslovná ochrana oznamovatelů a třetích stran, které jsou vystaveny riziku odvetných opatření;
- Uvedení standardu „odůvodněného podezření“ do praxe, čímž se zajistí, že ochrana nezávisí na konečném potvrzení protiprávního jednání.



Z hlediska právního rámce má obzvláště velký dopad obrácení důkazního břemene v případech odvetných opatření. Pokud v důsledku chráněného oznámení dojde k újmě, musí zaměstnavatel prokázat, že dané opatření nesouviselo s oznámením. To snižuje překážky v oblasti dokazování a vytváří účinný odstrašující účinek.

### **Struktura oznamování: dostupnost, důvěra a bezpečnost**

Samotná existence kanálů pro oznamování nestačí; o jejich využívání rozhoduje jejich důvěryhodnost.

Účinné systémy vykazují:

- možnost hlášení prostřednictvím více kanálů (digitálně, telefonicky, osobně);
- bezpečné digitální platformy umožňující anonymní obousměrnou komunikaci;
- jasné lhůty pro potvrzení přijetí a zpětnou vazbu;
- strukturovaný příjem hlášení a včasné posouzení rizik;
- transparentní postupy eskalace případů, které se týkají vrcholového vedení;
- Veřejně dostupné pokyny v srozumitelném jazyce.

### Efektivní systémy se projevují:

Oznámení prostřednictvím více kanálů (digitálně, telefonicky, osobně)

Bezpečné digitální platformy pro anonymní obousměrnou komunikaci;

Jasně stanovené lhůty pro potvrzení o přijetí a zpětnou vazbu,

Strukturovaný proces přijímání podnětů a včasná analýza rizik;

Transparentní eskalační cesty pro případy, ve kterých figuruje vyšší vedení.;

Veřejně dostupná metodika psaná jednoduchým jazykem.

Anonymita a důvěrnost musí být technicky zajištěny. Systémy musí zabránit úniku metadat, omezit přístup a zajistit bezpečné zacházení s informacemi. V případech, kdy oznamovatelé nedůvěřují interním kanálům, jsou nezbytné dostupné a nezávislé externí orgány.

Ustanovení o zveřejnění musí zůstat realistická a jasná. Příliš omezující pravidla pro eskalaci mohou odradit od podávání hlášení právě v případě, kdy selžou interní i externí kanály.

### **Institucionální nezávislost: důvěryhodnost jako rozhodující faktor pro podávání oznámení**

Institucionální uspořádání výrazně ovlivňuje chování oznamovatelů. Mezi osvědčené postupy patří:

- Nezávislé externí orgány s vyšetřovacími pravomocemi;
- Rozpočtovou a funkční autonomií;
- transparentní procesy jmenování;
- Vedení s pevně stanoveným funkčním obdobím a chráněným mandátem;
- jasné mandáty a záruky proti střetu zájmů;
- Dozorové mechanismy zajišťující rovnováhu mezi nezávislostí a odpovědností.

**Institucionální uspořádání výrazně ovlivňuje chování whistleblowerů. Mezi správné postupy patří:**

Nezávislé externí orgány s vyšetřovacími pravomocemi

Rozpočtová a funkční autonomie

Transparentní výběrová řízení

Časově omezené funkční období vedení s ochranou mandátu

Jasně vymezené pravomoci a záruky proti střetu zájmů

Dohledové mechanismy vyvažující nezávislost a odpovědnost

Zvláště důležité jsou zvláštní opatření pro vyřizování oznámení, která se týkají vrcholového vedení. Předem stanovené postupy pro eskalaci na nezávislé orgány předcházejí střetům zájmů a posilují důvěru.

### **Ochranná opatření: od reaktivních k preventivním systémům**

Ústředním koncepčním posunem identifikovaným v silných rámcích je přechod od reaktivní k preventivní ochraně.

Tradiční systémy se silně spoléhají na nápravná opatření ex post (soudní spory a odškodnění). Odvetná opatření se však často odehrávají rychle, zatímco soudní řízení jsou pomalá. Tento časový nesoulad vytváří strukturální zranitelnost.

Mezi preventivní postupy s velkým dopadem patří:

- prozatímní opatření zabraňující propuštění nebo disciplinárnímu řízení;
- předpoklad odvetných opatření v případě, že po nahlášení následuje újma;
- neplatnost odvetných opatření;
- správní pokuty pro osoby, které se dopustily odvetných opatření;
- Včasné posouzení rizik;
- Přístup k právní pomoci a veřejným obhájcům;
- Transparentní disciplinární řízení;
- Mechanismy psychologické podpory;
- Dočasná finanční pomoc v případech závažného zhoršení situace.

- Mezi vysoce účinné preventivní postupy patří:**
- Předběžná opatření bránící propuštění nebo disciplinárnímu řízení
  - Presumpce odvetných opatření při újmě zaměstnance
  - Zastavení odvetných opatření
  - Správní pokuty pro ty, kdo se dopouštějí odvetných opatření
  - Posouzení rizik v rané fázi
  - Přístup k právní pomoci a veřejným obhájčům
  - Transparentní disciplinární řízení
  - Mechanismy psychologické podpory
  - Dočasná finanční pomoc v případě závažného zhoršení situace

Ochrana musí být pojímána jako ucelený balíček, který integruje právní, procesní a psychosociální rozměry.

### **Kultura a školení: neviditelná infrastruktura**

Žádný právní rámec nedokáže nahradit toxickou organizační kulturu. Strach, stigmatizace a normy založené na loajalitě zůstávají hlavními překážkami pro podávání hlášení.

Mezi příklady osvědčených postupů patří:

- Povinná školení v oblasti dodržování předpisů a oznamování nekalých jednání;
- diferencovaná školení pro zaměstnance, manažery, vyšetřovatele a soudce;
- Závazky vedoucích pracovníků, že nebudou uplatňovat odvetná opatření;
- veřejné kampaně zaměřené na odstranění stigmatizace oznamování nekalých praktik;
- Normalizace oznamování nekalých praktik ve veřejné debatě;
- Komunikace při řešení případů zohledňující traumatické zážitky.

### Mezi příklady osvědčených postupů patří:

- Povinná školení v oblasti dodržování předpisů a oznamování nekalých praktik
- Diferencovaná školení pro zaměstnance, manažery, vyšetřovatele a soudce
- Závazky vedoucích pracovníků k zamezení odvetných opatření
- Veřejné kampaně zaměřené na odstranění stigma spojeného s oznamováním nekalých praktik
- Normalizace oznamování nekalých praktik ve veřejné diskusi
- Komunikace zohledňující traumatické zážitky při řešení případů

Kulturní transformace je postupná, ale nezbytná. Formální kanály nemohou v nepřátelském prostředí účinně fungovat.

### Sledování a neustálé zlepšování

Účinné systémy jsou systémy, které se učí. Mezi osvědčené postupy patří:

- Sběr standardizovaných statistických údajů;
- Sledování doby do potvrzení a doby do vyřešení;
- Sledování obvinění z odvetných opatření a jejich výsledků;
- Zveřejňování anonymizovaných zpráv o transparentnosti;
- provádění průzkumů spokojenosti uživatelů;
- Nezávislé audity prováděné externími orgány;
- Poradní rady složené z různých zainteresovaných stran, které posuzují anonymizované trendy.

### Účinné systémy jsou systémy, které se neustále zdokonalují. Mezi osvědčené postupy patří:

- Sběr standardizovaných statistických údajů
- Sledování doby do potvrzení přijetí a doby do vyřešení
- Sledování obvinění z odvetných opatření a jejich výsledků
- Zveřejňování anonymizovaných zpráv o transparentnosti
- Provádění průzkumů uživatelské spokojenosti
- Nezávislé audity prováděné externími orgány
- Poradní orgány složené z různých zainteresovaných stran, které vyhodnocují trendy



---

### Strategické závěry

Hlavním závěrem *zprávy o osvědčených postupech* je, že účinná ochrana oznamovatelů má systémový charakter. Nelze ji založit pouze na izolovaných právních ustanoveních. Vyžaduje soudržnou součinnost mezi právními předpisy, institucionálním uspořádáním, procesními zárukami, podpůrnými službami a organizační kulturou.

Směrnice (EU) 2019/1937 stanoví minimální úroveň, nikoli maximální. Členské státy, které rozšířily působnost směrnice, posílily institucionální nezávislost a zakotvily preventivní záruky, dokazují, že vyšší standardy jsou plně slučitelné s harmonizací na úrovni EU.

Požadovaná transformace je jak koncepční, tak operativní: od reaktivního odškodnění k preventivní ochraně; od symbolického dodržování předpisů ke strukturální důvěryhodnosti; od rozříštěných nápravných opatření k integrované podpoře; od formálních kanálů k důvěryhodným systémům.

Rozdíly mezi členskými státy mají analytickou hodnotu. Ukazují, že selhání nejsou vlastní samotné směrnici, ale vyplývají z voleb v oblasti institucionálního uspořádání a kulturního odporu. Účinná ochrana je dosažitelná.

Zpráva o osvědčených postupech (*Good Practice Report*) proto poskytuje praktický plán pro posílení ochrany oznamovatelů v celé Evropské unii. Její závěry tvoří základ pro připravovaná politická doporučení, která tyto poznatky syntetizují do konkrétních návrhů reforem zaměřených na překlenutí přetrvávající propasti mezi formální ochranou a skutečnou realitou.

---

## 2. Úvod

### 2.1 Kontext a koncepční rámec

#### Od analýzy potřeb k mapování osvědčených postupů

Projekt VoiceGuard („VoiceGuard: Iniciativa na posílení postavení a podporu oznamovatelů“) vznikl v reakci na přetrvávající a znepokojivý paradox v rámci Evropské unie. Zatímco přijetí směrnice (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „směrnice“), znamenalo historický milník v harmonizaci minimálních standardů ochrany napříč členskými státy, každodenní zkušenosti oznamovatelů jsou často stále poznamenány nejistotou, odvetnými opatřeními a lhostejností institucí.

Zpráva o analýze potřeb, první analytický výstup v rámci projektu, tuto mezeru podrobně zdokumentovala. Na základě kvalitativních rozhovorů s oznamovateli a fokusních skupin s odborníky v šesti členských státech EU (Česká republika, Španělsko, Bulharsko, Rumunsko, Řecko a Lucembursko) zpráva identifikovala opakující se vzorec: formální dodržování směrnice se v praxi automaticky nepromítá do účinné ochrany. Kanály pro podávání oznámení sice existují, ale důvěra je křehká. Právní záruky mohou být zakotveny v právních předpisech, odvetná opatření však přetrvávají. Nápravná opatření mohou být k dispozici, často však až poté, co již došlo k nevratné osobní a profesní újmě.

Zpráva o osvědčených postupech přímo navazuje na tato zjištění. Zatímco analýza potřeb identifikovala systémové slabiny a neuspokojené potřeby, tento výstup se snaží odpovědět na doplňující otázku: **Co funguje?** Přesněji řečeno, která legislativní, institucionální, procesní a kulturní opatření prokazatelně posilují ochranu oznamovatelů a zmírňují rizika identifikovaná v analýze potřeb? A jak lze tyto postupy převést do uceleného souboru nástrojů, který by členskými státem, institucím a organizacím pomohl k účinnějšímu provádění?

Přechod od diagnostiky založené na potřebách k mapování osvědčených postupů odráží záměrný metodický pokrok v rámci projektu. Analytická logika je kumulativní:

- Analýza potřeb (výstup 2.1): Identifikovala mezery mezi právními předpisy a praxí a zmapovala reálné zkušenosti oznamovatelů
- Hodnocení dovedností (výstup 2.2): Prozkoumání kapacitních omezení u příslušných aktérů.
- Zpráva o osvědčených postupech (výstup 2.3): Identifikuje normativní a operační modely, které řeší dříve zdokumentované slabiny.
- Doporučení pro politiku (výstup 2.4): Zhrne zjištění do návrhů zaměřených na reformu.

Zpráva o osvědčených postupech tedy není abstraktním dokumentem. Její koncepční základ spočívá na empirických důkazech shromážděných v rámci analýzy potřeb. Přímoou reakcí na zjištěné nedostatky: nepřátelský přístup v rámci postupů, „černé díry“ v kanálech pro podávání oznámení, strategie odvetných opatření, časový nesoulad mezi vzniklou újmou a nápravou, nedostatek psychosociální podpory a strukturální střety zájmů.

## Širší evropský kontext

Směrnice poprvé stanovila společnou evropskou základnu pro ochranu oznamovatelů. Zavedla povinnosti týkající se interních kanálů pro podávání oznámení, externích mechanismů pro podávání oznámení, lhůt pro zpětnou vazbu, záruk důvěrnosti, ustanovení proti odvetným opatřením a nápravných opatření. Důležité je, že směrnice stanoví minimální standardy, což členským státům umožňuje přijmout příznivější ustanovení.

Do konce roku 2023 všechny členské státy EU směrnici formálně provedly. Tempo a hloubka provádění se však výrazně lišily. Některé státy přijaly minimalistické rámce zaměřené na dodržování předpisů; jiné využily příležitosti k rozšíření věcné působnosti, posílení institucionální nezávislosti nebo zavedení účinnějších mechanismů prosazování.

Analýza potřeb ukázala, že samotná právní transpozice nezaručuje funkční ochranu. Oznamovatelé uváděli:

- Institucionální mlčení po odhaleních
- Nepřátelská organizační kultura
- Strategie diskreditace zaměřené na podkopání důvěryhodnosti
- Zpožděná soudní řízení
- Finanční vyčerpání v důsledku soudních sporů
- Psychologické trauma způsobené odvetnými opatřeními

Zároveň se objevily významné geografické rozdíly. Například Lucembursko bylo vnímáno jako země s relativně funkčnějším systémem, zatímco několik dalších členských států vykazovalo systémové slabiny. Tato rozmanitost potvrzuje, že minimální standardy směrnice jsou slučitelné s velmi odlišnými modely provádění.

Tato rozmanitost má analytickou hodnotu. Umožňuje identifikovat komparativní silné stránky v jednotlivých jurisdikcích. Tato zpráva využívá těchto rozdílů k vyvození replikovatelných prvků účinné ochrany.

## Problém „ochrany na papíře“

Ústředním koncepčním poznatkem vyplývajícím z analýzy potřeb je rozlišení mezi formální ochranou a účinnou ochranou. V mnoha případech fungují právní záruky jako to, co respondenti popsali jako „papírový štít“. Kanály pro podávání oznámení sice existují, ale oznamovatelé jim nedůvěřují. Ustanovení proti odvetným opatřením jsou zakotvena v právních předpisech, přesto k odvetným opatřením dochází rychle a strategicky. Soudy sice mohou nakonec rozhodnout ve prospěch oznamovatelů, avšak až po letech profesního vyloučení.

Tato nesoulad odhaluje strukturální nedostatek systémů, které se spoléhají převážně na nápravná opatření ex post – tedy na ochranné mechanismy, které se aktivují až poté, co již došlo ke škodě. Takové systémy předpokládají, že:

- Oznamovatelé dokážou vydržet zdlouhavé soudní spory.
- Odvetnou újmu lze napravit prostřednictvím odškodnění.
- Psychickou újmu lze napravit soudními rozhodnutími.

Empirické poznatky tyto předpoklady zpochybňují. Respondenti popsali strategie odvetných opatření, jejichž cílem není pouze disciplinární postih, ale zničení profesní důvěryhodnosti. Jako

opakující se téma se objevil „časový nesoulad“ mezi rychlými odvetnými opatřeními a pomalým právním řešením.

V této souvislosti zpráva o osvědčených postupech přijímá koncepční posun: **účinná ochrana oznamovatelů se musí posunout od převážně reaktivního modelu k preventivnímu a strukturálnímu modelu.**

To nezpochybňuje význam nápravných opatření. Spíše to podtrhuje potřebu:

- Ochranných opatření v rané fázi
- Nezávislého dohledu
- Převrácení důkazního břemene
- Mechanismy pro poskytnutí prozatímní nápravy
- Rámce psychosociální podpory
- Změna organizační kultury

Níže uvedený koncepční rámec je proto strukturován kolem přechodu od formálního dodržování předpisů k podstatné ochraně.

## 2.2 Koncepční rámec

### Oznamování nekalých jednání jako mechanismus správy a řízení

Ve své podstatě není oznamování nekalých jednání pouhým individuálním aktem odhalení. Jedná se o mechanismus správy a řízení. Funguje na pomezí integrity, odpovědnosti, transparentnosti a důvěry v instituce.

Oznamovatelé plní veřejnou funkci tím, že odhalují protiprávní jednání, které by jinak zůstalo skryto. Tím slouží demokratickým hodnotám, chrání veřejné zdroje a předchází škodám. Jejich schopnost plnit tuto funkci však závisí na institucionálních podmínkách.

Koncepční rámec, na němž je tato zpráva založena, pojímá ochranu oznamovatelů jako systém spočívající na pěti vzájemně provázaných pilířích:

- Normativní základy (právní působnost a jasnost)
- Procesní architektura (kanály pro podávání oznámení a vyřizování případů)
- Institucionální nezávislost a kapacita
- Mechanismy ochrany a podpory
- Organizační kultura a preventivní prostředí

Slabost v kterémkoli z těchto pilířů podkopává systém jako celek. Analýza potřeb ukázala, že i tam, kde jsou normativní rámce relativně silné, mohou nedostatky v kultuře, nezávislosti nebo vymáhání způsobit, že ochrana nebude účinná

### Klíčové definice a pojmy podle platných právních norem

Pokud jde o *rozsaň ochrany*, ochrana oznamovatelů zpravidla zahrnuje oznámení o porušení zákona podaná osobami pracujícími v soukromém nebo veřejném sektoru, které získaly informace o takových porušeních v souvislosti s výkonem své práce.

Z této definice vyplývá několik závěrů. Zaprvé, stížnosti nebo podněty, které se netýkají porušení zákona, nespádají do rozsahu ochrany oznamovatelů. V souladu s tím například oznámení vyjadřující nespokojenost s pracovními podmínkami, aniž by bylo tvrzeno jakékoli porušení zákona, nejsou rámcem pro oznamování porušení zahrnuta. Toto rozlišení je v praxi zásadní, aby se zabránilo zneužívání kanálů pro oznamování porušení v záležitostech, které by měly být řešeny prostřednictvím běžného vyřizování stížností nebo interních mechanismů pro řešení stížností.

Za druhé, ochrana oznamovatelů se vztahuje pouze na osoby, které získaly informace o porušeních v souvislosti s výkonem práce. Pokud tedy oznamovatel získal příslušné informace mimo profesní kontext nebo pokud osoba podávající stížnost jedná například jako klient dotčeného subjektu, právní předpisy o ochraně oznamovatelů se neuplatní.

Další podmínkou pro to, aby oznamovatel mohl požívat ochrany poskytované právními předpisy na ochranu oznamovatelů, je, že oznámení bylo učiněno v **dobré víře**. V tomto ohledu musel mít oznamovatel v době podání oznámení rozumné důvody se domnívat, že oznámené informace jsou pravdivé.

Tento požadavek neznámá povinnost oznamovatele prokázat porušení, ale pouze prokázat přiměřené přesvědčení založené na informacích dostupných v době podání oznámení. Účelem tohoto požadavku není odradit od podávání oznámení, ale spíše zajistit, aby se ochrana oznamovatelů nevztahovala na situace, v nichž oznamovatel jedná ve zlém úmyslu, například tím, že úmyslně oznamuje informace, o nichž ví, že jsou nepravdivé, s cílem způsobit škodu jiné osobě.

Jedním z hlavních účelů právní úpravy týkající se ochrany oznamovatelů je zajistit, aby byl oznamovatel chráněn před **odvetnými opatřeními**. Je tedy možné, že v důsledku interního či externího oznámení nebo veřejného zveřejnění ze strany oznamovatele bude subjekt, na který se takové oznámení nebo zveřejnění vztahuje, jednat v pracovním kontextu způsobem, který způsobí nebo může způsobit oznamovateli neoprávněnou újmu. Takovým odvetným činům je třeba zabránit a je nutné zajistit zavedení mechanismu, který v maximální možné míře odstraní veškeré důsledky těchto činů.

Odvetná opatření mohou mít různé formy, včetně například pozastavení výkonu práce, snížení platové třídy, přeřazení na jiné pracovní úkoly, změny pracoviště, uložení disciplinárních opatření, nátlaku, diskriminace, poškození dobré pověsti osoby, zařazení na černou listinu, snížení mzdy, negativního hodnocení výkonu nebo neprodloužení pracovní smlouvy na dobu určitou. Tento výčet není vyčerpávající, neboť je zakázána jakákoli forma odvetných opatření, včetně vyhrožování odvetnými opatřeními nebo pokusů o ně.

Porušení předpisů lze nahlásit prostřednictvím **interních nebo externích kanálů pro podávání zpráv** nebo formou **veřejného oznámení**.

Interní hlášení zahrnuje podávání zpráv prostřednictvím interních kanálů zřízených právníckou osobou. Obecně platí, že subjekty ve veřejném sektoru a subjekty v soukromém sektoru s více než 50 zaměstnanci jsou povinny zřídit interní kanály pro hlášení. Dále musí být zaveden vhodný postup, který zajistí účinnost těchto kanálů pro hlášení.

V souladu s osvědčenými postupy se obecně doporučuje, aby bylo hlášení prostřednictvím interních kanálů prvním krokem, jelikož porušení lze účinněji řešit na organizační úrovni. Takový přístup umožňuje organizacím porušení neprodleně řešit a napravit a zároveň minimalizovat



potenciální škody. Využívání interních kanálů pro hlášení však není povinné a oznamovatel není povinen vyčerpat všechny interní prostředky nápravy před podáním externího hlášení.

Externí oznamování se týká podávání oznámení příslušným orgánům veřejné moci určeným k přijímání a vyřizování oznámení o porušení předpisů. V Rumunsku k těmto orgánům patří, v závislosti na povaze porušení, orgány právně příslušné k přijímání a vyřizování oznámení ve svých příslušných oblastech, Národní agentura pro integritu nebo jiné orgány, kterým může Národní agentura pro integritu předat oznámení k dalšímu postupu.

Oznamovatelé se mohou rozhodnout podat oznámení přímo externím orgánům, zejména pokud nejsou k dispozici interní kanály pro podávání oznámení nebo pokud se oznamovatel důvodně domnívá, že porušení nemusí být interně účinně řešeno nebo že existuje riziko odvetných opatření.

Veřejné zveřejnění zahrnuje šíření informací o porušení zákona do veřejné sféry, a to i prostřednictvím médií nebo online platform. Vzhledem k jeho potenciálně významnému dopadu podléhá veřejné zveřejnění přísnějším podmínkám podle právních předpisů na ochranu oznamovatelů. Ochrana může být například poskytnuta v případě, že oznamovatel již dříve podal oznámení interně i externě nebo podal oznámení přímo externě a v příslušné lhůtě nebyla přijata žádná vhodná opatření, nebo v případě, že porušení představuje bezprostřední ohrožení veřejného zájmu.

Dostupnost těchto tří způsobů oznamování odráží odstupňovaný a flexibilní přístup, jehož cílem je zajistit účinné oznamování a zároveň vyvážit zájmy oznamovatelů, organizací a veřejnosti.

### 3. Mezinárodní a evropské normy

#### 3.1 Směrnice EU o oznamování podezření z protiprávního jednání (EU) 2019/1937

Pokud jde o mezinárodní a evropské normy, je kladen zvláštní důraz na normy stanovené směrnicí EU o oznamování nekalých jednání (EU) 2019/1937, která zajišťuje jednotnou minimální úroveň ochrany oznamovatelů v celé Evropské unii.

Je třeba hned na začátku poznamenat, že normy stanovené touto směrnicí představují obecně minimální standardy ochrany. To je výslovně uvedeno mimo jiné v preambuli směrnice, která stanoví, že:

*„Tato směrnice zavádí minimální standardy a členské státy by měly mít možnost zavést nebo zachovat ustanovení, která jsou pro oznamovatele příznivější, za předpokladu, že tato ustanovení nezasahují do opatření na ochranu dotčených osob. Transpozice této směrnice by v žádném případě neměla být důvodem ke snížení úrovně ochrany, která je oznamovatelům již poskytována podle vnitrostátního práva v oblastech, na něž se tato směrnice vztahuje.“*

Ve stejném duchu se v článku 25 směrnice uvádí, že:

*„1. Členské státy mohou zavést nebo zachovat ustanovení, která jsou pro práva oznamovatelů příznivější než ustanovení stanovená v této směrnici, aniž je dotčen článek 22 a čl. 23 odst. 2.*

*2. Provádění této směrnice nesmí v žádném případě představovat důvod ke snížení úrovně ochrany, kterou členské státy již poskytují v oblastech, na něž se tato směrnice vztahuje.“*

Pokud jde o působnost směrnice, její **věcná působnost** je stanovena v článku 2, kde se uvádí, že minimální standardy ochrany se vztahují na osoby oznamující porušení práva Unie, k nimž dochází v konkrétních oblastech uvedených v článku 2<sup>1</sup>. Porušení je ve směrnici definováno jako protiprávní jednání nebo opomenutí, které se týká právních aktů Unie a oblastí spadajících do věcné působnosti stanovené v článku 2 nebo které maří cíl či účel pravidel obsažených v právních aktech Unie a v oblastech spadajících do této věcné působnosti. Dále se v čl. 2 odst. 2 směrnice uvádí, že členské státy mohou podle vnitrostátního práva rozšířit ochranu na oblasti nebo akty, které nejsou zahrnuty v čl. 2 odst. 1.

<sup>1</sup> „Tato směrnice stanoví společné minimální normy pro ochranu osob, které oznamují následující porušení práva Unie:

a) porušení spadající do působnosti právních aktů Unie uvedených v příloze, které se týkají těchto oblastí:

i) veřejné zakázky;

(ii) finanční služby, produkty a trhy a předcházení praní peněz a financování terorismu;

(iii) bezpečnost a shoda výrobků;

(iv) bezpečnost dopravy;

(v) ochrana životního prostředí;

(vi) radiační ochrana a jaderná bezpečnost;

(vii) bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat;

(viii) veřejné zdraví;

(ix) ochrana spotřebitelů;

(x) ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnost síťových a informačních systémů;

b) porušení, která mají dopad na finanční zájmy Unie, jak jsou uvedena v článku 325 SFEU a jak jsou dále specifikována v příslušných opatřeních Unie;

c) porušení týkající se vnitřního trhu, jak je uvedeno v čl. 26 odst. 2 SFEU, včetně porušení pravidel Unie v oblasti hospodářské soutěže a státní podpory, jakož i porušení týkající se vnitřního trhu v souvislosti s jednáními, která porušují pravidla daně z příjmů právnických osob, nebo s ujednáními, jejichž účelem je získat daňovou výhodu, která je v rozporu s předmětem nebo účelem platných právních předpisů o dani z příjmů právnických osob.“

**Osobní působnost** směrnice je stanovena v článku 4, kde se uvádí, že směrnice se vztahuje na oznamovatele pracující v soukromém nebo veřejném sektoru, kteří získali informace o porušeních v souvislosti s výkonem práce<sup>2</sup>. Směrnice se vztahuje také na situace, (i) kdy pracovní poměr, v jehož rámci byly informace získány, již skončil, (ii) kdy pracovní poměr ještě nezačal a informace byly získány během náborového procesu nebo předšmluvních jednání. Dále se tato opatření vztahují také na zprostředkovatele, tj. třetí osoby spojené s oznamovatelem, jako jsou kolegové nebo příbuzní, kteří by mohli být vystaveni odvetným opatřením v souvislosti s výkonem práce, a na právnické osoby, jejichž vlastníky jsou oznamovatelé, pro které pracují nebo s nimiž jsou spojeni v souvislosti s výkonem práce.

Směrnice ukládá řadu povinností subjektům soukromého i veřejného sektoru, jakož i příslušným orgánům veřejné moci, s cílem zajistit účinné mechanismy oznamování a ochranu oznamovatelů.

Jednou z klíčových povinností zavedených touto směrnicí je zřízení interních kanálů pro podávání oznámení a postupů pro následná opatření. Tato povinnost se obecně vztahuje na subjekty veřejného sektoru a na subjekty soukromého sektoru s 50 a více zaměstnanci. Interní kanály pro podávání oznámení musí být navrženy, zřízeny a provozovány bezpečným způsobem, který zajistí důvěrnost totožnosti oznamovatele i jakékoli třetí strany uvedené v oznámení. Kromě toho musí být určena nestranná osoba nebo oddělení, které bude přijímat oznámení a zajišťovat jejich následné řešení, a musí být stanovena přiměřená lhůta pro poskytnutí zpětné vazby.

Co se týče externího oznamování, jsou příslušné orgány povinny zřídit nezávislé a autonomní externí kanály pro přijímání a vyřizování oznámení. Tyto orgány musí oznámení pečlivě prošetřit a poskytnout oznamovateli zpětnou vazbu v přiměřené lhůtě. Pokud orgán obdrží oznámení, ale nemá pravomoc řešit nahlášené porušení, je povinen oznámení předat příslušnému orgánu.

Kromě toho musí příslušné orgány na svých webových stránkách zveřejnit jasné a přístupné informace týkající se mimo jiné podmínek pro nárok na ochranu oznamovatelů, kontaktních údajů externích kanálů pro podávání oznámení, platných postupů pro podávání oznámení, režimu zachování důvěrnosti, povahy následných opatření přijímaných v souvislosti s oznámeními a dostupných opravných prostředků a postupů pro ochranu před odvetnými opatřeními.

Kromě toho musí orgány zajistit účinná ochranná opatření, včetně zákazu odvetných opatření a přístupu k opravným prostředkům v případě, že k odvetným opatřením dojde.

### 3.2 Doporučení Rady Evropy CM/Rec (2014)7

Dalším relevantním nástrojem v oblasti ochrany oznamovatelů je doporučení Rady Evropy CM/Rec (2014)7. Ačkoli má tento nástroj nezávazný charakter, stanovil jasné pokyny, které významně přispěly k utváření vnitrostátních legislativních rámců v této oblasti.

<sup>2</sup> „1. Tato směrnice se vztahuje na oznamovatele působící v soukromém nebo veřejném sektoru, kteří získali informace o porušeních v souvislosti s výkonem své práce, a to alespoň v následujících případech:

- osoby, které mají postavení zaměstnance ve smyslu čl. 45 odst. 1 SFEU, včetně státních úředníků;
- osoby s postavením osoby samostatně výdělečně činné ve smyslu článku 49 SFEU;
- akcionáři a osoby patřící do správního, řídicího nebo dozorčího orgánu podniku, včetně členů bez výkonné funkce, jakož i dobrovolníci a placení či neplacení stážisté;
- veškeré osoby pracující pod dohledem a vedením dodavatelů, subdodavatelů a poskytovatelů služeb.“

Doporučení definuje oznamovatele jako jakoukoli osobu, která v rámci pracovního vztahu ve veřejném nebo soukromém sektoru nahlásí nebo zveřejní informace o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu. Ačkoli věcná působnost není vyčerpávajícím způsobem vymezena a je ponechána na uvážení každého státu, doporučení výslovně uvádí, že vnitrostátní právní předpisy by měly zahrnovat porušení právních předpisů a lidských práv, jakož i rizika pro veřejné zdraví a bezpečnost a pro životní prostředí.

Pokud jde o osobní působnost, doporučení stanoví, že ochrana by se měla vztahovat na všechny osoby pracující ve veřejném nebo soukromém sektoru. V souladu s přístupem, který později přijala směrnice, by se ochrana měla vztahovat také na osoby, jejichž pracovní poměr již skončil, jakož i na ty, jejichž pracovní poměr teprve začne.

Dále se uvádí, že vnitrostátní rámec by měl podporovat prostředí, které povzbuzuje k otevřenému oznamování nebo zveřejňování. V tomto ohledu uznává tři hlavní způsoby oznamování, a to interní oznamování, externí oznamování a veřejné zveřejnění.

Doporučení rovněž stanoví, že oznamovatelé by měli být chráněni před jakoukoli formou odvetných opatření, včetně mimo jiné propuštění, pozastavení výkonu funkce, snížení platové třídy nebo represivního přerážení.

Jak je patrné, doporučení stanoví méně podrobné a méně přísné požadavky než ty, které stanoví směrnice. Nicméně několik základních zásad a záruk prosazovaných v doporučení bylo následně začleněno do směrnice.

### 3.3. Úmluva Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC)

Ochrana oznamovatelů je řešena také na úrovni Organizace spojených národů prostřednictvím UNCAC.

V této souvislosti článek 8 odst. 4 stanoví, že každý smluvní stát zváží zavedení opatření a systémů, které usnadní oznamování korupčních činů ze strany veřejných činitelů.

Kromě toho článek 33 výslovně stanoví, že každý smluvní stát zváží začlenění vhodných opatření do svého vnitrostátního právního řádu na ochranu osob, které v dobré víře a na základě přiměřených důvodů oznamují příslušným orgánům skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto úmluvou, před jakýmkoli neoprávněným zacházením.

Jak je patrné, na rozdíl od směrnice se Úmluva UNCAC zabývá ochranou oznamovatelů obecněji, a to tím, že vybízí smluvní státy, aby zvážily přijetí ochranných opatření, aniž by v tomto ohledu ukládala podrobné či závazné povinnosti.

### 3.4. Osvědčené postupy OECD

Příručka osvědčených postupů OECD s názvem „<sup>3</sup>“ (Ochrana oznamovatelů: osvědčené postupy a příklady z praxe) obsahuje podrobnou srovnávací analýzu rámců pro oznamování v řadě jurisdikcí a zároveň identifikuje klíčové prvky, které tvoří účinné ochranné mechanismy.

<sup>3</sup> OECD (2016), Závazek k účinné ochraně oznamovatelů, Vydavatelství OECD, Paříž

V této souvislosti OECD zdůrazňuje význam jasného vymezení kategorií oznámení, která si zasluhují ochranu, neboť právní jistota v tomto ohledu je zásadní jak pro srozumitelnost, tak pro důvěru veřejnosti v rámec pro oznamování nekalých jednání.

Dále se uvádí, že oznamovatel by měl být chráněn, pokud jedná v dobré víře, avšak břemeno důkazu o úmyslu jeho jednání by nemělo spočívat na oznamovateli. Jako opatření k odrazení od oznamování v dobré víře se osvědčené postupy OECD zmiňují o: odebrání ochrany, jako je důvěrnost, žaloby za pomluvu a urážku na cti nebo pokuty.

Kromě toho OECD zdůrazňuje, že kanály pro podávání oznámení by měly být jasně definovány a navrženy tak, aby usnadňovaly oznamování. Měly by být k dispozici různé způsoby podávání oznámení, které by oznamovatelům umožňovaly volit v jednotlivých případech mezi interními a externími kanály pro podávání oznámení.

Jako klíčový prvek účinné ochrany jsou rovněž označeny záruky důvěrnosti, přičemž OECD poznamenává, že tyto záruky by se měly vztahovat na všechny informace, které by mohly vést k identifikaci oznamovatele.

Zákony na ochranu oznamovatelů by navíc měly poskytovat komplexní ochranu před diskriminačními nebo odvetnými personálními opatřeními, jakož i před hrozbami odvetných opatření. V tomto ohledu OECD zdůrazňuje, že pouhá existence kanálů pro podávání oznámení sama o sobě ještě neznamená ochranu. Účinná ochrana před odvetnými opatřeními vyžaduje mimo jiné obrácení důkazního břemene, vzhledem k praktickým obtížím, s nimiž se oznamovatelé mohou setkat při prokazování příčinné souvislosti mezi oznámením a odvetným opatřením.

Vzhledem k dlouhé době trvání řízení o odvetných opatřeních OECD dále zdůrazňuje význam přístupu k prozatímním ochranným opatřením pro oznamovatele, kteří čelí odvetným opatřením v důsledku provedení chráněného oznámení. Rovněž se uvádí, že normou je jako náprava odvetných opatření opětovné přijetí do zaměstnání, přičemž nápravou by mohla být také náhrada škody nebo trestní odškodnění.

Na závěr OECD poznamenává, že využívání jasných a účinných komunikačních metod k informování zaměstnanců o mechanismech oznamování nekalých jednání a o ochraně, která je jim k dispozici, může posílit důvěru a povzbudit jednotlivce k tomu, aby v případě vzniku obav tyto obavy vznesli.

Jak je patrné, řada opatření, která OECD označila za osvědčené postupy, byla následně začleněna do směrnice, což podtrhuje význam takových nadnárodních srovnávacích studií při utváření regionálních rámců ochrany oznamovatelů.

## 4. Metodika a analytický přístup

### 4.1. Návrh výzkumu a rámec sběru dat

Návrh výzkumu vycházel z kvalitativního, srovnávacího a na praxi orientovaného přístupu. Cílem nebylo provést statisticky reprezentativní průzkum ve všech členských státech EU, ale identifikovat a systematizovat přenositelné osvědčené postupy při transpozici a provádění směrnice (EU) 2019/1937.

Návrh vychází z dvoustupňového analytického postupu:

- Fáze 1: Diagnostický výchozí stav – Závěry ze zprávy o analýze potřeb, která zdokumentovala systémové nedostatky, vzorce odvetných opatření, institucionální překážky a mezery v podpoře v šesti členských státech (Bulharsko, Česká republika, Řecko, Lucembursko, Rumunsko a Španělsko).
- Fáze 2: Mapování osvědčených postupů – Identifikace normativních, institucionálních, procedurálních a kulturních řešení, která řeší nedostatky zjištěné ve fázi 1.

Tato kumulativní struktura zajistila, že zpráva o osvědčených postupech není abstraktně normativní, ale empiricky zakotvená v zdokumentovaných nedostatcích.

Návrh výzkumu byl strukturován kolem pěti analytických pilířů účinné ochrany oznamovatelů:

- Normativní rozsah a právní jasnost
- Kanály pro podávání oznámení a jejich dostupnost
- Institucionální uspořádání a nezávislost
- Ochranná opatření a podpůrné mechanismy
- Provádění, kultura a monitorování

Tyto pilíře odrážejí strukturální mezery identifikované v analýze potřeb a slouží jako organizační principy jak pro sběr dat, tak pro jejich analýzu.

Návrh výzkumu proto kombinuje:

- jurisdikce přímo zkoumané v rámci analýzy potřeb;
- další členské státy, které přispívají prostřednictvím odborných znalostí v oblasti transparentnosti;
- mezistátní srovnávací analýzu.

### 4.2. Sběr dat

Sběr dat vycházel ze dvou vzájemně se doplňujících zdrojů: (A) odpovědí na strukturovaný dotazník a (B) začlenění zjištění z analýzy potřeb, zprávy založené na systematických konzultacích s klíčovými zainteresovanými stranami a oznamovateli.

Dotazník byl rozeslán:

- všechny partnery projektu VoiceGuard;
- pobočkám Transparency International v členských státech EU.

Tím byla zajištěna jak hloubka (prostřednictvím jurisdikcí partnerů projektu), tak šířka (prostřednictvím celoevropské sítě TI). Zapojení poboček TI mělo metodologický význam, protože mnoho poboček má praktické zkušenosti s vedením soudních sporů, prosazováním zájmů a poradenstvím v případech ochrany oznamovatelů, čímž poskytují poznatky vycházející z praxe, které přesahují rámec formálního přezkumu legislativy.

Dotazník uvedený v příloze 2 této zprávy byl navržen tak, aby shromáždil strukturované informace o vnitrostátních postupech při transpozici a provádění právních předpisů. Byl rozčleněn do pěti tematických částí:

- Rozsah vnitrostátních právních předpisů
- Ochranná opatření pro oznamovatele
- Postupy a kanály pro podávání oznámení
- Spolupráce s občanskou společností a sociálními partnery
- Kultura, informovanost a preventivní opatření

Druhým pilířem dat bylo systematické zhodnocení zprávy o analýze potřeb. V rámci analýzy potřeb bylo využito:

- 16 hloubkových rozhovorů s oznamovateli;
- multidisciplinární expertní fokusní skupiny (32 odborníků);
- strukturovaný dotazník zaměřený na vnímání.

Zpráva o osvědčených postupech se namísto duplicitního sběru dat zaměřila na sekundární analytickou integraci tohoto souboru dat. Konkrétně byla analýza potřeb přezkoumána s cílem identifikovat:

- opakující se systémové slabiny;
- zdokumentované vzorce odvetných opatření;
- zjištěné mezery v ochraně;
- hlášená selhání kanálů pro podávání zpráv;
- pozorované geografické rozdíly.

Tento konzultační proces plnil dvě metodologické funkce:

- Identifikace problémů: Objasnění, na které selhání je třeba reagovat osvědčenými postupy.
- Validací měřítko: Posouzení, zda identifikované „osvědčené postupy“ věrohodně řeší empiricky zdokumentované problémy.

Tento přístup zajišťuje, že osvědčené postupy jsou funkčně adekvátní, a ne pouze formálně v souladu s předpisy.

### 4.3. Přístup k analýze dat

Analýza dat kombinovala srovnávací právní analýzu, tematickou kvalitativní syntézu a mapování problémů a řešení. Rámec každého členského státu, který poskytl odpověď, byl analyzován z hlediska:

- minimálními požadavky směrnice (EU) 2019/1937;

- standardů osvědčených postupů OECD;
- doporučení Rady Evropy CM/Rec(2014)7.

Odpovědi z dotazníku byly uspořádány do strukturovaných analytických tabulek odpovídajících pěti pilířům účinné ochrany a identifikovaným prvkům mapování:

- přístupy založené na minimálním souladu;
- Přístupy s rozšířeným rozsahem;
- Inovativní institucionální uspořádání;
- Mezery nebo nesrovnalosti.

Charakteristickým rysem této metodiky je přímá souvislost mezi empiricky zjištěnými nedostatky (jak jsou popsány v analýze potřeb) a zdokumentovanými účinnými postupy vyplývajícími ze shromážděných údajů.

#### 4.4. *Kvalita dat a omezení*

Metodika použitá pro zprávu o osvědčených postupech kombinuje strukturovaný srovnávací výzkum s empirickým podkladem vycházejícím ze zkušeností oznamovatelů. Díky propojení mezistátního mapování na základě dotazníků s analýzou potřeb zajišťuje výzkumný design, že identifikované osvědčené postupy jsou:

- normativně správné;
- institucionálně proveditelné;
- odpovídají empirickým poznatkům;
- přenositelné napříč členskými státy EU, s výhradou přizpůsobení kontextu.

Výsledná analýza přesahuje rámec formálního posouzení souladu a zaměřuje se na identifikaci operačních modelů, které jsou schopny transformovat „ochranu na papíře“ na podstatná, preventivní a vymahatelná ochranná opatření pro oznamovatele.

Je třeba vzít na vědomí několik metodických omezení:

- **Nereprezentativní vzorek.** Dotazník se opíral o projektové partnery a pobočky TI a byl získán pouze omezený počet odpovědí, nikoli statisticky reprezentativní vzorek všech příslušných orgánů. Závěry proto odrážejí informované názory odborníků spíše než úplné institucionální průzkumy.
- **Rozdíly v podrobnostech.** Odpovědi se lišily co do hloubky a konkrétnosti. Některé jurisdikce poskytly rozsáhlé legislativní a provozní podrobnosti; jiné nabídly spíše obecnější hodnocení.
- **Rozdíl mezi prováděním a formálními právními ustanoveními.** Jak bylo zdůrazněno v analýze potřeb, ústřední výzvou je rozpor mezi právem na papíře a právem v praxi. Odpovědi v dotazníku mohou někdy odrážet spíše formální dodržování předpisů než každodenní provozní realitu.
- Vytvářející se institucionální rámce. V několika členských státech příslušné orgány (např. nově zřízené úřady pro oznamování podezření z protiprávního jednání) stále ještě uvádějí své mandáty do praxe. Některé postupy se proto vyvíjejí a dosud nebyly plně prověřeny.



- **Závislost na kontextu.** Určité postupy (např. centralizované modely dohledu) mohou záviset na správních tradicích, právní kultuře nebo institucionální kapacitě specifické pro danou jurisdikci. Při zvažování přenositelnosti je proto třeba brát v úvahu přizpůsobení kontextu.

## 5. Základní pilíře účinné ochrany oznamovatelů

### 5.1. Normativní základy

#### Široká věcná a osobní působnost zákona

Základním prvkem účinné ochrany je široká a jasná věcná a osobní působnost. Omezující definice vyvolávají nejistotu a odrazují od podávání oznámení.

Mezi příklady osvědčených postupů zjištěných v členských státech patří:

- Rozšíření věcné působnosti nad rámec práva EU tak, aby zahrnovala i porušení vnitrostátního práva.
- Zahrnutí porušení pracovního práva, závažných přestupků a protiprávního jednání v rozporu s veřejným zájmem.
- Široká osobní působnost zahrnující zaměstnance, bývalé zaměstnance, dodavatele, stážisty, dobrovolníky a zprostředkovatele.

Osvědčenou praxí je definovat věcnou působnost široce (tak, aby zahrnovala porušení jak práva EU, tak vnitrostátního práva, jakož i širší protiprávní jednání „ve veřejném zájmu“), nad rámec minimálních požadavků stanovených směrnicí (EU) 2019/1937.

Úzká působnost vede k roztříštěnosti a umělému rozlišování mezi „chráněným“ a „nechráněným“ protiprávním jednáním. To oslabuje legitimitu a vytváří právní nejednoznačnost.

Směrnice umožňuje přijetí širších vnitrostátních ustanovení. Jurisdikce, které uplatňují osvědčené postupy, tuto flexibilitu strategicky využívají.

Bulharsko rozšířilo rozsah tak, aby zahrnoval porušení bulharských právních předpisů, trestné činy obecné povahy a porušení pracovního práva.

Legislativa České republiky rovněž překračuje minimum stanovené směrnicí tím, že zahrnuje přestupky s pokutami přesahujícími stanovenou hranici, čímž fakticky zahrnuje nejzávažnější porušení v oblasti pracovního práva do režimu ochrany. Tento rozšířený rozsah zvyšuje přístupnost a zabraňuje umělému rozlišování mezi „chráněnými“ a „nechráněnými“ protiprávními jednáními, čímž posiluje důvěryhodnost systému.

Lucemburský prováděcí zákon (ze dne 16. května 2023) je popisován jako záměrně široký a přizpůsobivý, přičemž švédský přístup představuje osvědčenou praxi v tom, že zahrnuje oznamování skutečností, které jsou „ve veřejném zájmu“, namísto omezování ochrany na úzké kategorie a porušení právních předpisů. To odráží osvědčenou evropskou praxi v rámci směrnice EU o oznamovatelích, která vyžaduje ochranu pro širokou škálu „oznamovatelů“ v souvislosti s pracovním prostředím a vybízí členské státy, aby se vyhýbaly příliš omezujícím definicím, které odrazují od podávání oznámení.

Ve Francii je právní rámec koncipován tak, aby zajišťoval obecný, mezioborový režim, nikoli úzkou mozaiku opatření pro jednotlivá odvětví. Zákon, kterým se provádí evropská směrnice 2019/1937, přijímá horizontální přístup (tj. není omezen na konkrétní oblasti).

Na druhou stranu je důležitá definice širokého okruhu osob, jak zamýšlí směrnice, která zahrnuje nejen zaměstnance, ale také bývalé zaměstnance, uchazeče o zaměstnání,

smluvní partnery, dodavatele, dobrovolníky, stážisty, akcionáře a další subjekty spojené s prací.

Tento francouzský zákon chrání nejen oznamovatele, ale také zprostředkovatele, spojené osoby (např. kolegy/příbuzné) a právnické osoby spojené s oznamovatelem, přičemž organizace občanské společnosti poskytující poradenství považuje za subjekty spadající pod pojem „zprostředkovatel“. Jedná se o zásadní koncepční rozhodnutí: odvetná opatření se často zaměřují na síť oznamovatele, nikoli pouze na samotnou osobu.

V souladu se směrnicí se právní předpisy v zemích EU vztahují jak na veřejný, tak na soukromý sektor. Jedná se o významnou osvědčenou praxi, protože se tak zabráňuje vzniku mezer, kdy by určité druhy protiprávního jednání nebo určité kategorie organizací zůstaly mimo ochranu.

### Standard „odůvodněného podezření“

**Ochrana osob, které podávají oznámení na základě „důvodného přesvědčení“, že informace jsou pravdivé, je základním kamenem účinných rámců.**

Ve většině zemí EU právní předpisy nebo praxe zdůrazňují význam ochrany osob, které podávají oznámení *v dobré víře na základě toho, co v daném okamžiku mohou rozumně předpokládat*, namísto toho, aby se od nich vyžadovalo, aby porušení „prokázaly“. Dobrou praxí je chránit oznámení v případech, kdy oznamovatel měl rozumné důvody se domnívat, že informace jsou pravdivé a spadají do působnosti směrnice, i když vyšetřování později žádné porušení nezjistí. Pokyny organizace Transparency International definují „odůvodněné přesvědčení“ jako klíčovou záruku, protože podporuje včasné oznamování a snižuje odrazující účinky vyvolané strachem z odpovědnosti.

V tomto rámci osvědčených postupů **nesmí ochrana záviset na konečném potvrzení protiprávního jednání. V opačném případě jsou jednotlivci odrazováni od oznamování obav v rané fázi.**

Přístupy založené na osvědčených postupech tento standard uvádějí do praxe prostřednictvím:

- Výkladové pokyny upřednostňující ochranu v pochybných případech (*in dubio pro oznamovatele*).
- Jasné rozlišení mezi omylem podaným oznámením a úmyslně falešným oznámením.
- Přiměřené sankce za prokazatelně nečestná oznámení, aniž by docházelo k odrazování od oprávněných oznámení.

Doporučení českého Ministerstva spravedlnosti ohledně přístupu „*in dubio pro whistleblower*“ představuje důležitou osvědčenou praxi. Tato zásada radí příslušným osobám, aby nejisté případy, u nichž existuje přiměřená pochybnost, považovaly za chráněná oznámení. Takové interpretační pokyny uvádějí do praxe standard přiměřeného přesvědčení a zabráňují příliš restriktivnímu výkladu zákona.

Francouzský přístup rovněž zakotvuje ochranu oznamovatele, který má rozumné důvody se domnívat, že informace byly v době oznámení pravdivé – to znamená, že ochrana by neměla záviset na tom, zda je protiprávní jednání nakonec prokázáno. Judikatura z Francie ukazuje, že posouzení zlé víry vyžaduje důkaz o vědomí nepravdivosti, nikoli pouze to, že tvrzení nejsou prokázána.

### Jasná ustanovení proti odvetným opatřením

**Zákaz odvetných opatření musí být více než pouhou deklarací. Účinné systémy zahrnují:**

- **Podrobné, nikoli vyčerpávající seznamy zakázaných odvetných činů.**
- **Zahrnutí pokusů o odvetná opatření a výhrůžek.**
- **Ochranu oznamovatelů a souvisejících osob.**
- **Převrácení důkazního břemene ve sporech týkajících se odvetných opatření.**

Osvědčenou praxí je zakázat odvetná opatření podrobným a praktickým způsobem, uvést seznam běžných odvetných činů (propouštění, degradace, negativní hodnocení, zařazení na černou listinu, obtěžování, výhrůžky, zastrašování soudními spory), výslovně zahrnout pokusy o odvetná opatření a rozšířit ochranu na osoby, které napomáhají při oznamování, a související osoby.

Lucembursko poskytuje robustní ochranu, která přesahuje rámec samotného oznamovatele (zahrnuje i kolegy/příbuzné a osoby usnadňující podávání oznámení), což odráží přístup směrnice k ochraně jak oznamovatele, tak i souvisejících osob, které se mohou stát terčem odvetných opatření.

Španělsko kodifikovalo a rozšířilo stávající soudní doktrínu o odškodnění, která se dříve omezovala hlavně na pracovní kontext.

Na druhé straně v Řecku odborníci zdůraznili potřebu jasně definovaných zákonných ustanovení zaručujících ochranu po stanovenou dobu po podání oznámení (formu „ochranné lhůty“). Jasnost a předvídatelnost ochranných opatření jsou klíčové pro budování důvěry.

### Převrácení důkazního břemene

Jedním z nejzřetelnějších „vysoce hodnotných“ prvků právní úpravy je *obrácení (nebo přesun) důkazního břemene* ve sporech týkajících se odvetných opatření. Toto obrácení důkazního břemene je obzvláště významné. Bez něj čelí oznamovatelé důkazním překážkám při prokazování příčinné souvislosti mezi oznámením a nepříznivým opatřením.

Lucembursko poskytuje vzorový příklad prostřednictvím presumpce odvetných opatření, která přesouvá důkazní břemeno na zaměstnavatele, pokud po oznámení následují nepříznivá opatření. To výrazně snižuje důkazní překážky pro oznamovatele a působí jako silný odstrašující prostředek proti odvetným opatřením. Takové převrácení mění ochranu z deklarativního principu na vymahatelnou záruku. To je v úzkém souladu s osvědčenými postupy OECD, které zdůrazňují, že

přesunutí důkazního břemene je nezbytné, protože oznamovatelé často nemají přístup k důkazům potřebným k prokázání příčinné souvislosti.

## 5.2. Kanály pro podávání oznámení a jejich dostupnost

### Interní kanály pro podávání oznámení zřízené na základě konzultací a kapacit

Osvědčené postupy vyžadují, aby tyto kanály fungovaly jako ochranné mechanismy, a nikoli pouze jako nástroje pro zajištění souladu s předpisy. Podle směrnice zajišťuje jasnost a předvídatelnost model hlášení prostřednictvím více kanálů s definovanými lhůtami.

Nejúčinnější postupy v rámci interních kanálů kombinují jasné zákonné povinnosti s praktickou podporou při jejich zavádění. Interní opatření zavedená bez smysluplné konzultace se zaměstnanci nebo bez budování důvěry však mohou podkopat jejich důvěryhodnost. **Osvědčeným postupem je proto včas zapojit zástupce zaměstnanců** (je-li to relevantní), zveřejnit jasná vysvětlení toho, jak je chráněna důvěrnost, a prokázat, že oznámení vedou k přijetí opatření. Jedná se o osvědčený postup, který byl zaznamenán v některých institucích v Rumunsku.

Kromě toho se v Rumunsku mohou obce pod prahovými hodnotami (méně než 10 000 obyvatel nebo méně než 50 zaměstnanců) sdružovat a sdílet zdroje pro přijímání hlášení a následná opatření. Jedná se o osvědčenou praxi, protože zohledňuje kapacitní omezení a umožňuje funkční dodržování předpisů.

### Dostupnost externího oznamování

Základním osvědčeným postupem, který se uplatňuje mimo jiné v Rumunsku a ve Francii, je skutečnost, že oznamovatelé si mohou zvolit, zda podají oznámení přímo externě bez uložení dodatečných podmínek, nebo s podmínkami, které závisí pouze na posouzení situace ze strany oznamovatelů. To zajišťuje vyšší úroveň důvěry u oznamovatelů, kteří často nedůvěřují důvěrnosti a nezávislosti interních kanálů, zejména pokud se vedení jejich instituce nebo firmy dopouští protiprávního jednání, které je předmětem oznámení.

Řecko určilo Národní úřad pro transparentnost jako externí kanál, který nabízí alternativu v případě, že důvěra ve vnitřní systémy je nízká. V Bulharsku funguje Komise pro ochranu osobních údajů jako ústřední externí kanál pod dohledem ombudsmana. V Rumunsku funguje Národní agentura pro integritu jako hlavní externí kanál, přičemž další odvětvové instituce, které se již specializují na vyřizování stížností nebo oznámení občanů, rovněž působí jako externí kanály pro své konkrétní oblasti.

Určení 22 příslušných orgánů v Lucembursku vyvolává mezi oznamovateli jistou nejistotu a může působit odrazujícím dojmem. Existence Úřadu pro oznamovatele, přístupného prostřednictvím portálu Guichet.lu, však tuto nejistotu snižuje a signalizuje institucionální zodpovědnost.

Španělský právní rámec umožňuje podávání hlášení vnitrostátním nebo regionálním orgánům, což svědčí o decentralizovaném přístupu.

## **Podmínky pro zveřejnění**

Zveřejnění (např. médiím nebo veřejnosti) se jeví jako citlivý bod, kde příliš omezující pravidla mohou oslabit ochranu práv v situacích, kdy je důvěra ve vnitřní/vnější kanály nízká. Směrnice EU chrání zveřejnění za stanovených podmínek (například v případě, že interní či externí oznámení nevedlo k přijetí vhodných opatření včas, nebo v případě bezprostředního ohrožení veřejného zájmu), s cílem zajistit rovnováhu mezi odpovědností a spravedlivým postupem. V praxi to však může odradit oznamovatele. Osvědčeným postupem je stanovit tyto podmínky jasně, realisticky a srozumitelně, aby se oznamovatelé při rozhodování o tom, zda je nutné záležitost eskalovat, nedostali do právní nejistoty.

## **Anonymní a důvěrné oznamování**

Je třeba rozlišovat mezi důvěrností (ochrana identity) a anonymitou (neshromažďování údajů o totožnosti). Několik zemí umožňuje anonymní oznamování, pokud jsou oznámení dostatečně podrobná, aby orgány mohly zahájit vyšetřování.

Vytvoření bezpečných digitálních platform umožňujících anonymní obousměrnou komunikaci je považováno za osvědčený postup, zejména v Řecku a ve velkých organizacích soukromého sektoru.

Na druhou stranu je osvědčeným postupem zajistit, aby se jednalo o „skutečnou“ anonymitu (žádný únik metadat, bezpečné dohody s dodavateli a kontrolovaný přístup). Přístupy v souladu s normou ISO 37002 kladou důraz na důvěru a ochranu jako základní principy, což v praxi znamená navrhovat nástroje pro podávání hlášení a pracovní postupy, které minimalizují odhalení identity a omezují přístup pouze na ty, kteří to potřebují vědět.

## **Přístupnost (jazyk, zdravotní postižení, digitální přístup)**

Přístupnost (jazyk, zdravotní postižení, digitální přístup) je obvykle definována variabilitou (v závislosti na interních postupech institucí a společností). Dobré systémy jsou ty, které jsou v praxi vnímány jako uživatelsky přívětivé. Silným přístupem k přístupnosti je poskytování více kanálů (digitální, telefonické, osobní), pokynů v srozumitelném jazyce, možností v příslušných jazycích a úprav pro osoby se zdravotním postižením (včetně přístupného webového designu a alternativních formátů).

Příklad Bulharska s vícekanálovým podnikovým systémem (telefonicky/online/osobně) ilustruje praktický směr: přístupnost se zlepšuje, když je proces podávání oznámení jednoduchý, předvídatelný a bezpečný, a ne pouze právně dostupný.

Mezi osvědčené postupy patří také digitální platformy se strukturovanými formuláři (například v Řecku a Rumunsku), standardizované šablony pro podávání hlášení (poskytované externími orgány ve všech zkoumaných zemích) a přístupné veřejné pokyny (služba Guichet.lu v Lucembursku).

## Vyřizování případů, vyšetřování a řádný proces

Přísná právní pravidla je třeba převést do spolehlivé operační praxe. Norma ISO 37002 užitečně rámcuje řízení oznamování nekalých jednání jako životní cyklus – přijímání, posuzování, řešení a uzavírání případů – založený na důvěře, nestrannosti a ochraně.

Mezi osvědčené postupy při vyřizování případů proto patří:

- strukturovaný příjem a třídění (včetně kontroly způsobilosti a posouzení naléhavosti),
- včasné posouzení rizik (odvetná opatření, bezpečnost, zajištění důkazů),
- jasné standardy vyšetřování (přiměřenost, důvěrnost, kompetentní vyšetřovatelé a zdokumentované odůvodnění),
- procesní spravedlnost pro všechny strany (včetně osoby, které se oznámení týká).

Systémy jsou rovněž účinnější, pokud je dokumentace sledovatelná (auditní stopy týkající se přístupu a rozhodnutí) a pokud jsou lhůty a zpětná vazba předvídatelné – a to jak z důvodu budování důvěry, tak i kvůli omezení pokušení k předčasnému zveřejnění.

České metodické pokyny pro „relevantní osoby“ poskytují nástroje pro strukturované řízení případů a interpretační materiály.

Navíc rostoucí soubor judikatury České republiky, včetně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která podrobně zkoumají potenciální odvetná opatření, odráží účinnou funkci soudního dohledu. Rovněž včasné soudní projednávání českých případů (např. Kodym) dokládá schopnost reagovat.

Osvědčenou praxí vyplývající z judikatury v Rumunsku je uznání toho, že žádosti podle zákona o oznamovatelích by měly být vyřizovány prostřednictvím zvláštního postupu uvedeného v zákoně č. 361/2022 (předběžné opatření / ordonanță președințială), a neměly by být přeměrovány do pomalejších rámců. Rozhodnutí odvolacího soudu v Constanțe, na které zpráva poukazuje, stanovilo, že oznamovatel není povinen poskytnout dokonalou právní klasifikaci ani vyčerpávající formulaci; odpovědnost za právní kvalifikaci a věcné posouzení nesou orgány. Jedná se o další osvědčenou praxi, protože příliš technické požadavky odrazují od podávání oznámení a zvýhodňují osoby s přístupem k právní podpoře.

### 5.3. *Institucionální uspořádání a nezávislost*

Systémy pro podávání oznámení selhávají tam, kde střety zájmů podkopávají důvěru. Mezi osvědčené postupy patří:

- Nezávislé externí orgány s vyšetřovacími pravomocemi.
- Jasné mandáty a veřejné pokyny.
- Rozpočtová a funkční autonomie.
- Transparentní postupy při jmenování.

- Specializovaní pracovníci pro řešení případů, proškolení v oblasti zachování důvěrnosti a citlivého přístupu k traumatům.

### Externí podávání zpráv příslušným orgánům

Osvědčeným postupem je určení příslušných orgánů s jasným mandátem zahrnujícím přijímání případů, třídění, zachování důvěrnosti, zpětnou vazbu a pravomoci k postoupení či vyšetřování, a zveřejnění jednoduchého „přehledu“, který orgán se čím zabývá. V případě existence více orgánů jasnost zabraňuje nesprávnému směřování hlášení a ztrátě času – což je problém, který se v naléhavých případech může stát akutním.

**Důvěryhodnost instituce není jen symbolická – přímo ovlivňuje chování při podávání hlášení.**

Model italského protikorupčního úřadu a španělský nezávislý orgán pro boj proti podvodům (valencijská AVAF) s vyšetřovacími pravomocemi představují osvědčenou praxi při výběru instituce odpovědné za kanál externího hlášení. Osvědčenou praxí zde není pouze jmenování orgánu, ale také zajištění toho, aby disponoval rozpočtem, vyškolenými pracovníky pro řešení případů, bezpečnými nástroji pro přijímání hlášení a zákonnými pravomocemi k získávání informací a ochraně oznamovatelů.

### Nezávislost a záruky proti střetu zájmů

Mezi osvědčené postupy zajišťující nezávislost a předcházející střetům zájmů, které mají zaručit účinnou ochranu oznamovatelů, patří vedení s pevně stanoveným funkčním obdobím a chráněným mandátem, rozpočtová autonomie, transparentní pravidla pro jmenování a přísná pravidla týkající se střetu zájmů pro osoby zabývající se řešením případů. Zásady Rady Evropy rovněž zdůrazňují, že rámce pro podávání oznámení by měly být rozumné, praktické a zajišťující ochranu: nezávislost je klíčová pro důvěryhodnost. Nezávislý lucemburský orgán s pravomocí ukládat sankce představuje mezi zkoumanými případy silný vzor.

### Řešení oznámení týkajících se vrcholového vedení

I tam, kde existují interní kanály, potřebují systémy důvěryhodnou cestu pro podání podnětů týkajících se vrcholového vedení. Osvědčenou praxí je předem definovat postupy eskalace (např. přímo k nezávislému externímu orgánu, ombudsmanovi nebo externímu vyšetřovateli), aby oznamovatelé nemuseli podávat hlášení „nahoru v hierarchii“ právě těm osobám, které jsou do případu zapojeny. Jedná se o jednu z oblastí, kde lze návrh systému ve stylu ISO (jasné kroky přijímání, posuzování a řešení, nestrannost, ochrana) převést do konkrétních protokolů a delegovaných pravomocí.

### Úloha ombudsmanů, úředníků pro integritu a etických komisí

Tam, kde existují ombudsmani, úředníci pro integritu nebo etické komise, fungují nejlépe, pokud nejsou pouze symbolickými institucemi: potřebují definované pravomoci, povinnost zachovávat důvěrnost a schopnost iniciovat ochranná opatření a vyšetřování. Úředníci pro integritu a etické struktury jsou neúčinnější, jsou-li integrovány do strukturovaných postupů, kanálů pro podávání zpráv, personálních záruk a následné odpovědnosti, což vše vytváří kulturu integrity.

V Bulharsku provádí ombudsman audit centrálního externího kanálu, čímž vytváří další úroveň odpovědnosti.

V Rumunsku Národní agentura pro integritu (ANI), zřízená jako autonomní správní orgán zákonem č. 144/2007, působí nezávisle při vyšetřování neoprávněného majetku, střetů zájmů a neslučitelností týkajících se veřejných činitelů. Její předseda a místopředseda jsou jmenováni Senátem na základě výběrového řízení organizovaného Národní radou pro integritu. ANI rovněž funguje jako hlavní externí kanál pro podávání oznámení o podezřeních ze zneužití úřední moci. Národní rada pro integritu, zastupitelský orgán jmenovaný parlamentem na čtyřleté funkční období, vykonává obecný dohled nad ANI. Podle zákona č. 144/2007 organizuje a schvaluje výběrová řízení na vedoucí pozice v ANI, schvaluje příslušné postupy a přezkoumává zprávy o řízení a externí auditní zprávy. Tato struktura zajišťuje rovnováhu mezi operační nezávislostí ANI a institucionální odpovědností a posiluje důvěru veřejnosti v rámec integrity. Ačkoli oznamovatelé obvykle podávají oznámení agentuře ANI, pokud nedůvěřují interním kanálům ve svých vlastních institucích, zákon č. 361/2022 stanoví zvláštní záruku pro případy týkající se vlastního vedení agentury ANI: v takových situacích musí Národní rada pro integritu uplatnit speciální postup pro vyřizování oznámení týkajících se vedení agentury ANI, čímž zajistí účinnou ochranu zaměstnanců a dalších osob v profesním vztahu s agenturou a zabráni střetu zájmů.

### Využití externích vyšetřovatelů

**Osvědčeným postupem (zejména v citlivých případech) je umožnit zapojení nezávislých vyšetřovatelů, a to buď jako stálou možnost, nebo v případě vzniku konfliktů.** To je obzvláště důležité u obvinění týkajících se vrcholového vedení, vysokého rizika poškození reputace nebo složitých důkazů, kdy je obtížné zaručit vnitřní nestrannost.

#### *5.4. Ochranná opatření a podpůrné mechanismy*

##### Ochranná opatření a podpůrné mechanismy

Vzorovým příkladem osvědčených postupů je spíše soubor ochranných opatření než jediné nápravné opatření:

- Prozatímní ochranná opatření (rychlé kroky k zabránění propuštění nebo obtěžování),
- Včasný přístup k právní pomoci
- Úpravy na pracovišti (dočasné přeřazení na žádost oznamovatele, možnost práce na dálku, změny v hierarchii podřízenosti),
- přístup k psychologické podpoře,
- akreditované podpůrné sítě,
- Jasná dlouhodobá nápravná opatření (regulovaná neplatnost všech odvetných opatření a zaručené odškodnění).

Lucemburský systém ochrany oznamovatelů výslovně spojuje právní a psychologickou pomoc s tímto rámcem, což ilustruje, jak lze podpůrné služby považovat za součást ochrany, a nikoli za dodatečný prvek.

Ačkoli jsou ochranná opatření a podpůrné mechanismy klíčové pro účinnost ochrany oznamovatelů, některé jurisdikce se při poradenství spoléhají na nevládní organizace či odbory, zatímco formální právní pomoc může chybět nebo být omezená.

Rámec ochrany oznamovatelů ve Francii je silný v zákazu odvetných opatření, přičemž používá širokou formulaci (zahrnující „jakékoli poškození“ nebo nespravedlivé/znevýhodňující zacházení), která pokrývá přímá i nepřímá odvetná opatření, výhrůžky/pokusy o odvetu a odvetná opatření mimo striktní pracovní kontext – včetně odvetných opatření ze strany jiných subjektů než zaměstnavatele. Tato širší je klíčovou osvědčenou praxí: odvetná opatření se přizpůsobují situaci a jsou často nenápadná; úzké seznamy opomíjejí skutečné újmy. Důležitou osvědčenou praxí ve Francii je presumpce odvetných opatření, jakmile oznamovatel prokáže podání oznámení a vznik újmy, přičemž břemeno důkazu přechází na zaměstnavatele či daný subjekt, který musí opatření odůvodnit řádně zdůvodněnými důvody.

Stále ve Francii mohou příslušné orgány poskytovat (někdy společně) psychologickou podporu a dočasnou finanční pomoc, pokud se situace oznamovatele v důsledku oznámení vážně zhoršila; zmiňuje se zde také možnost soudního nařízení prozatímních plateb v rámci řízení. Ačkoli tato podpora může být stále nedostatečná (vyžaduje další opatření, jako je jednotné kontaktní místo, systematická právní pomoc), existence těchto opěrných bodů podpory je stále základem osvědčených postupů.

V Rumunsku zahrnuje mechanismus podpory podle zákona:

- poradenství, informace a pomoc při jednání s orgány ze strany Národní agentury pro integritu;
- právní pomoc oznamovatelům v disciplinárních řízeních a při napadání odvetných opatření, a to v souladu s postupy pro soudně ustanovené advokáty (veřejné obhájce) ve všech soudních řízeních před soudy.
- Možnost vést veřejné disciplinární řízení v případě, že je oznamovatel obviněn z disciplinárního přestupku. To zahrnuje umožnění oznamovateli pozvat k účasti na řízení zástupce odborové organizace, novináře a/nebo zástupce nevládních organizací. Taková transparentnost pomáhá snížit riziko zneužití a posiluje procesní záruky.

### Ochrana třetích stran

**Dalším osvědčeným postupem je ochrana souvisejících osob a zprostředkovatelů** (kolegů, příbuzných, zástupců odborů a osob, které přijímají nebo vyřizují oznámení), protože odvetná opatření se často zaměřují na širší okruh osob. To je rovněž v souladu s uznáním obsaženým ve směrnici, že ochrana by se měla vztahovat i na osoby mimo primárního oznamovatele.

### Včasná a účinná nápravná opatření

**A konečně, nápravná opatření musí být reálně dosažitelná:** znovupřijetí do zaměstnání, odškodnění a sankce pro pachatele odvetných opatření nabývají smyslu, jsou-li postupy jednoduché, důkazní břemeno je zvládnutelné a rozhodující orgány mají pravomoc poskytnout včasnou nápravu – tento přístup zdůrazňují také pokyny OECD k osvědčeným postupům v oblasti systémů proti odvetným opatřením.



Lucemburský rámec umožňuje prohlásit odvetná opatření za neplatná a stanoví náhradu škody. To posiluje praktickou ochranu.

Bulharsko a Rumunsko zavedly správní pokuty pro fyzické a právnické osoby porušující ochranu oznamovatelů.

Pozoruhodná osvědčená soudní praxe z České republiky dokládá včasná soudní rozhodnutí v případech oznamovatelů, což v praxi posiluje účinnost nápravných opatření.

## 6. Provádění, kultura a účinnost

### 6.1. Školení, osvěta a organizační kultura

#### Školení a zvyšování povědomí

Školení je nezbytné jak pro podporu organizační kultury, která podporuje oznamování protiprávního jednání a chrání oznamovatele, tak pro posílení schopnosti odpovědných zaměstnanců řádně vyřizovat oznámení, zajistit důvěrnost a poskytovat účinnou ochranu.

Ve Francii existuje v rámci zákona Sapin II povinnost firemního dodržování předpisů týkající se školení o ochraně oznamovatelů. Zavedené školicí programy pro klíčové role existují také v Lucembursku. České ministerstvo spravedlnosti proškolovalo více než 560 odborníků a vydalo podrobné metodické pokyny, což představuje silnou implementační praxi.

Společným prvkem osvědčených postupů v zemích, kde je školení a zvyšování povědomí systematické, je odlišný přístup ke školení různých skupin:

- široké povědomí zaměstnanců (jak podávat oznámení, co se stane poté, co znamená ochrana),
- školení vedoucích pracovníků (jak reagovat, jak předcházet odvetným opatřením a vyhnout se „neformálnímu represáliím“),
- specializované školení pro osoby zabývající se případy/vyšetřovatele/soudce (důvěrnost, komunikace zohledňující traumatické zážitky, nakládání s důkazy a odůvodněné rozhodování).

#### Budování ochranné organizační kultury

Opatření zaměřená na kulturu jsou důležitá, protože dotazovaní účastníci v rámci posouzení potřeb opakovaně zmiňovali strach a stigmatizaci. Formální mechanismy nemohou nahradit toxickou kulturu. Systém vnímaný jako nepřátelský bude obcházen. Kulturní transformace je pomalá, ale je nepostradatelná. Absence kultury otevřeného hlášení se v mnoha členských státech ukázala jako zásadní překážka.

Osvědčené postupy v oblasti kultury integrity jsou praktické a viditelné: „tón shora“ ze strany vedení, závazky k zamezení odvetných opatření podpořené konkrétními důsledky a věrohodné příklady dokládající, že oznámení vedou k nápravným opatřením. Ze studovaných zemí hlásí Španělsko normalizaci oznamování nekalých jednání ve veřejné debatě, což naznačuje kulturní posun. Přístupy typu normy ISO 37002 výslovně považují důvěru a ochranu za systémové principy, které lze uvádět do praxe prostřednictvím sdělení vedení v kombinaci s měřitelnou vnitřní odpovědností.

### 6.2. Monitorování, hodnocení a neustálé zlepšování

Osvědčenou praxí je vybudování systému učení:

- shromažďovat standardizovaná data (objem, využití kanálů, doba do potvrzení přijetí, doba do uzavření případu, míra podloženosti, obvinění z odvetných opatření, výsledky);
- měření důvěry a uživatelské zkušenosti (průzkumy, výstupní pohovory, fokusní skupiny);
- zveřejňovat zprávy o transparentnosti, které chrání důvěrnost a zároveň prokazují účinnost systému.

Nezávislé audity nebo průzkumy – zejména pokud jde o kapacitu a nezávislost vnějších orgánů – pomáhají zabránit „formálnímu dodržování předpisů“.

Činnost Rady Evropy v oblasti ochrany oznamovatelů zdůrazňuje, že rámcové podmínky by měly být pro vlády a zúčastněné strany prakticky použitelné, čehož lze nejlépe dosáhnout, jsou-li výsledky monitorování využívány k průběžnému přizpůsobování postupů, zdrojů a komunikace s veřejností.

V několika zemích (např. ve Španělsku a Lucembursku) existují rady složené z více zainteresovaných stran; osvědčeným postupem je využívat tyto orgány jako skutečné „učící se smyčky“:

- přezkoumávání trendů v anonymizovaných případech;
- doporučení legislativních a procedurálních změn;
- koordinace osvětové činnosti s občanskou společností a profesními sdruženími.

## 7. Závěr

### Od formální transpozice k věcné ochraně

Přijetí směrnice (EU) 2019/1937 představovalo historický milník v oblasti ochrany oznamovatelů v Evropě. Poprvé byly v celé Evropské unii stanoveny harmonizované základní záruky, které zahrnují kanály pro podávání oznámení, důvěrnost, opatření proti odvetným opatřením a přístup k opravným prostředkům. Jak je zdokumentováno v této zprávě o osvědčených postupech, všechny členské státy směrnici formálně provedly. Klíčovou otázkou, na níž se tento výstup zakládá, však nikdy nebylo, zda k provedení došlo, ale zda ochrana v praxi funguje.

Analýza provedená v rámci zprávy o analýze potřeb ukazuje, že kvalita provádění se v jednotlivých jurisdikcích výrazně liší, obecně však nepřináší očekávané výsledky. Formální soulad se zákonem se automaticky nepromítá do účinné ochrany. Právní rámce mohou existovat na papíře, ale jejich uplatňování v praxi závisí na institucionálním uspořádání, procesních zárukách, kulturním kontextu a politické vůli.

Tato zpráva proto překročila rámec formálního právního mapování a zaměřila se na identifikaci konkrétních, funkčních osvědčených postupů, které jsou schopny přeměnit minimální standardy na funkční systémy. Zde vyvozené závěry syntetizují tato zjištění a formulují strategický směr pro posílení ochrany oznamovatelů v celé EU.

**Hlavní závěr je jasný: účinné ochrany oznamovatelů nelze dosáhnout prostřednictvím izolovaných právních ustanovení, ale prostřednictvím soudržných, vzájemně provázaných systémů postavených na pěti pilířích, které se navzájem posilují:**

- normativní jasnost,
- přístupná architektura pro podávání oznámení,
- institucionální nezávislost,
- komplexní ochranná opatření,
- kultura integrity.

Slabost v kterémkoli z těchto pilířů podkopává celý rámec.

Rozdíly mezi členskými státy nejsou pouhým problémem – jsou zdrojem. Rozdíly odhalují, které postupy systémy posilují a které je naopak činí zranitelnými. Kontrast mezi funkčnějšími systémy a těmi, které se potýkají s problémy při provádění, potvrzuje, že v rámci směrnice je možné dosáhnout účinné ochrany. Selhání nejsou vlastní právu EU; jsou výsledkem voleb v oblasti institucionálního uspořádání a kulturního odporu.

Směrnice proto stanoví minimální úroveň, nikoli maximální. Členské státy, které strategicky rozšířily působnost, posílily institucionální nezávislost a zakotvily preventivní záruky, dokazují, že vyšší standardy jsou slučitelné s harmonizací na úrovni EU.

### Od reaktivních k preventivním systémům

Opakujícím se tématem napříč jurisdikcemi je převaha reaktivních modelů ochrany. V mnoha členských státech se nápravná opatření uplatňují především až po výskytu odvetných opatření –

prostřednictvím soudních sporů, nároků na odškodnění nebo správního přezkumu. Ačkoli jsou taková nápravná opatření nezbytná, nejsou dostatečná.

Empirické důkazy, na nichž je tato zpráva založena, ukazují, že odvetná opatření se často odehrávají rychle a strategicky. Naproti tomu soudní řízení a správní šetření probíhají pomalu. Tento časový nesoulad vede ke strukturální nerovnováze. Oznamovatelé mohou nakonec dosáhnout příznivých rozhodnutí, avšak teprve po letech profesní marginalizace, finanční zátěže a psychické újmy.

Nejúčinnější osvědčené postupy identifikované v této zprávě mají společný rys: přesouvají důraz z odškodnění ex post na ochranu ex ante.

Mezi příklady patří:

- obrácení důkazního břemene ve sporech týkajících se odvetných opatření;
- mechanismy prozatímní nápravy zabráňující propuštění nebo disciplinárnímu opatření;
- Včasné posouzení rizik při přijetí případu;
- předpoklad odvetných opatření v případě, že po nahlášení dojde ke znevýhodnění;
- Výslovná neplatnost odvetných opatření.

Tyto mechanismy mění motivační faktory. Signalizují, že odvetná opatření mají okamžité důsledky. Snižují důkazní překážky, kterým čelí oznamovatelé. Vyrovnávají procesní asymetrii mezi jednotlivci a institucemi.

Přechod od reaktivní k preventivní ochraně není pouhým právním zdokonalením – jedná se o strukturální přeorientování paradigmatu ochrany oznamovatelů.

### **Normativní základy: šíře, jasnost a právní jistota**

Prvním pilířem účinné ochrany je normativní koncepce. Úzký věcný nebo osobní rozsah vede k roztržiténosti, umělým rozlišením a právní nejistotě. Široké, mezisektorové rámce zvyšují legitimitu a přístupnost. Srovnávací analýza poukazuje na několik osvědčených postupů v této oblasti:

- rozšíření ochrany nad rámec porušení práva EU tak, aby zahrnovala i porušení vnitrostátního práva;
- zahrnutí porušení pracovního práva a protiprávního jednání v rozporu s veřejným zájmem;
- ochrana zprostředkovatelů, souvisejících osob a právnických osob spojených s oznamovatelem;
- mezisektorové, horizontální legislativní přístupy.

Široká osobní působnost je obzvláště důležitá. Odvetná opatření se často zaměřují nejen na oznamovatele, ale i na jeho kolegy, příbuzné nebo osoby, které mu poskytují podporu. Právní rámce, které tuto dynamiku zohledňují – tím, že chrání zprostředkovatele a spojené osoby – vykazují větší realismus a systémovou soudržnost.

Stejně zásadní je standard „rozumného přesvědčení“. Osvědčená praxe zajišťuje, že ochrana nezávisí na konečném potvrzení protiprávního jednání. V opačném případě jsou jednotlivci odrazováni od oznamování podezření v rané fázi. Interpretační zásady, jako je „*in dubio pro oznamovatele*“, posilují právní jistotu a podporují odpovědné oznamování.

### **Kanály pro oznamování: přístupnost, důvěra a funkční uspořádání**

Normativní šíře však musí být doprovázena jasností. Právní definice, veřejné pokyny a vysvětlení postupů musí být přístupné a srozumitelné. Nejistota odrazuje od oznamování. Složitost zvýhodňuje osoby z vnitřního prostředí s právními znalostmi. Jednoduchost posiluje důvěru.

Samotná existence kanálů pro oznamování nestačí. Jejich využití závisí na jejich důvěryhodnosti. Tato zpráva identifikovala osvědčené postupy v jurisdikcích, kde struktura oznamování vykazuje následující charakteristiky:

- Vícekanálový přístup (digitální, telefonický, osobní);
- bezpečné digitální platformy umožňující anonymní obousměrnou komunikaci;
- Jasně lhůty pro potvrzení přijetí a zpětnou vazbu;
- Strukturované postupy při přijímání případů;
- Transparentní postupy eskalace případů, které se týkají vrcholového vedení;
- Veřejné pokyny formulované srozumitelným jazykem;
- Úpravy pro zajištění přístupnosti s ohledem na zdravotní postižení a jazykovou rozmanitost.

Zvláště důležitý závěr se týká anonymity a důvěrnosti. Tyto pojmy jsou odlišné, ale vzájemně se doplňují. Důvěrnost chrání identitu; anonymita zabraňuje jejímu shromažďování. Systémy, které nabízejí bezpečné mechanismy anonymního hlášení, zvyšují vnímanou bezpečnost, zejména v prostředích charakterizovaných nízkou důvěrou. Anonymita však musí být technicky důvěryhodná. Bezpeční dodavatelé, ochrana metadat, omezený přístup a auditní stopy nejsou luxusem – jsou to předpoklady pro důvěru.

Stejně důležitou roli hrají externí kanály pro podávání zpráv. V situacích, kdy jsou interní kanály vnímány jako ohrožené nebo podřízené vedení, musí externí orgány poskytovat důvěryhodnou alternativu. Mezi osvědčené postupy patří:

- Jasně určené příslušných orgánů;
- Zveřejněné pokyny, které určují, který orgán řeší jaký typ hlášení;
- dostatečné vyšetřovací pravomoci;
- Rozpočtovou autonomii;
- Proškolené pracovníky pro vyřizování případů;
- Důvěrné postupy při přijímání oznámení.

Zmatek ohledně příslušných orgánů brání podávání oznámení. Jednoduchost zvyšuje přístupnost.

Zveřejnění zůstává citlivým eskalačním mechanismem. Pravidla musí najít rovnováhu mezi odpovědností a procesní spravedlností. Příliš omezující podmínky odrazují oznamovatele právě v těch situacích, kdy selhávají interní i externí kanály. Jasně a srozumitelné standardy jsou nezbytné.

### **Ochranná opatření: Od roztržitých nápravných opatření k integrované podpoře**

Ochrana je třeba chápat jako ucelený balíček, nikoli jako jednotlivý nápravný prostředek. Účinné systémy kombinují:

- Prozatímní ochranná opatření;

- obrácení důkazního břemene;
- neplatnost odvetných opatření;
- přístup k právní pomoci;
- transparentní disciplinární řízení;
- Psychologická podpora;
- Dočasná finanční pomoc v případě potřeby;
- Ochrana třetích stran a zprostředkovatelů;
- Správní sankce pro pachatele odvetných opatření.

Zvláště významná je integrace právní a psychosociální podpory. Odvetné opatření často způsobují psychickou újmu. Ochranné rámce, které tuto dimenzi zohledňují, vykazují větší systémovou vyspělost.

Transparentnost v rámci disciplinárních řízení – například umožnění účasti pozorovatelů z odborů nebo nevládních organizací – omezuje zneužívání a posiluje spravedlnost.

Správní pokuty a pravomoci k ukládání sankcí mají odrazující účinek a zdůrazňují, že odvetné opatření není bez následků.

### **Institucionální uspořádání: Nezávislost jako předpoklad důvěryhodnosti**

Důvěryhodnost institucí přímo ovlivňuje chování oznamovatelů. Oznamovatelé posuzují nejen právní předpisy, ale i institucionální integritu. Nezávislé protikorupční orgány, úřady pro oznamování podezření z protiprávního jednání a agentury pro integritu poskytují silnější vnější prostředí pro oznamování než rozptýlené nebo politicky kontrolované struktury. Nezávislost nesmí být pouze symbolická. Měla by být funkční.

Mezi osvědčené postupy v institucionálním uspořádání patří:

- vedení s pevně stanoveným funkčním obdobím a chráněným mandátem;
- transparentní postupy jmenování;
- Rozpočtovou autonomii;
- jasné vyšetřovací mandáty;
- Ochranná opatření proti střetu zájmů;
- Dozorové mechanismy zajišťující rovnováhu mezi nezávislostí a odpovědností.

Zvláštní pozornost vyžaduje řešení obvinění vznesených proti vrcholovému vedení. Osvědčená praxe předem definuje postupy pro eskalaci případů k nezávislým orgánům, čímž se předchází situacím, kdy by oznamovatelé museli podávat zprávy „nahoru“ osobám, které jsou do dané záležitosti zapojeny.

Role ombudsmanů, etických komisí a úředníků pro integritu je účinná pouze tehdy, mají-li tyto aktéři definované pravomoci a procesní oprávnění, a ne pouze poradní postavení.

### **Kultura: Neviditelná infrastruktura ochrany**

Žádný právní rámec nemůže nahradit toxickou organizační kulturou. Formální systémy selhávají tam, kde je podávání zpráv stigmatizováno jako zrada, místo aby bylo uznáváno jako občanská odpovědnost. Mezi osvědčené postupy v oblasti kulturní transformace patří:

- „Tón shora“ ze strany vedení;
- Výslovné sliby, že nedojde k odvetným opatřením, podložené konkrétními důsledky;
- Veřejné příklady demonstrující nápravná opatření;
- Normalizaci oznamování nekalých praktik ve veřejné diskusi;
- Povinné vzdělávací programy;
- Diferencovaná školení pro zaměstnance, manažery a vyšetřovatele;
- Komunikační postupy zohledňující traumatické zážitky.

Školení musí být systematické a přizpůsobené konkrétním rolím. Široké povědomí zaměstnanců musí být doplněno specializovaným školením pro osoby zabývající se řešením případů, vyšetřovatele, soudce a odborníky v oblasti lidských zdrojů.

### **Monitorování a neustálé zlepšování**

Kulturní změna je postupná. V jurisdikcích, kde se spojují osvětové kampaně, odborná školení a podpora politického vedení, však panují příznivější podmínky pro oznamování případů. Účinné systémy ochrany jsou systémy, které se neustále učí. Mezi osvědčené postupy patří:

- Sběr standardizovaných statistických údajů;
- Sledování doby od nahlášení do potvrzení a doby do vyřešení;
- Sledování obvinění z odvetných opatření;
- Zveřejňování anonymizovaných zpráv o transparentnosti;
- provádění průzkumů spokojenosti uživatelů;
- Nezávislé audity;
- Poradní rady složené z různých zainteresovaných stran, které posuzují anonymizované trendy v případech.

Monitorování mění dodržování předpisů v zodpovědnost. Transparentnost buduje důvěru. Úpravy založené na datech zvyšují odolnost.

Systémy se musí vyvíjet v reakci na důkazy. Statické rámce vedou ke stagnaci.

### **Strategický směr do budoucna**

Souhrnné závěry této zprávy ukazují strategický směr pro posílení ochrany oznamovatelů v celé Evropské unii:

- i. **Zavést preventivní ochranná opatření** (přesun důkazního břemene, předběžné opatření, včasné posouzení rizik).
- ii. **Posílit institucionální nezávislost a kapacity.**



- iii. **Zajistit širokou a jasnou právní působnost.**
- iv. **Navrhnout přístupnou a bezpečnou strukturu pro podávání oznámení.**
- v. **Začlenit psychosociální podporu do rámců ochrany.**
- vi. **Investovat do kulturní transformace prostřednictvím školení a osvěty.**
- vii. **Vytvořit mechanismy monitorování a učení.**



## 8. Přílohy

### 8.1. Příloha 1. Sada nástrojů pro ochranu oznamovatelů

#### Právní předpisy a zdroje EU

[Směrnice Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie](#)

[Zpráva o provedení směrnice o ochraně oznamovatelů \(směrnice 2019/1937 \(EU\)\) o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie](#)

#### Pokyny

[Hodnocení právních předpisů týkajících se oznamování nekalých jednání: metodika a pokyny pro hodnocení z hlediska souladu se směrnicí EU a osvědčených postupů](#)

Zveřejněno dne: 23. září 2020

Autor: Transparency International

[Zásady pro ochranu oznamovatelů](#)

Zveřejněno v roce: 2021

Autor: Blueprint for Free Speech

[Monitorování interních systémů pro oznamování nekalých jednání](#)

Zveřejněno dne: 10. června 2025

Autor: Transparency International Ireland

[Zveřejnění upozornění: mediální pokrytí pro novináře a oznamovatele](#)

Zveřejněno dne: 22. dubna 2025

Autor: La Maison des Lanceurs d'Alerte

[Průvodce směrnicí EU o ochraně oznamovatelů – klíčové prvky týkající se veřejných zakázek](#)

Zveřejněno v roce: 2019

Autor: Access-Info Europe

#### Zprávy

[Interní systémy pro oznamování nekalých jednání: Rámec pro sebehodnocení určený pro veřejné i soukromé organizace](#)



Zveřejněno dne: 31. října 2024

Autor: Transparency International

[Interní systémy pro oznamování nekalých jednání: Zásady osvědčených postupů pro veřejné a soukromé organizace](#)

Zveřejněno dne: 2. listopadu 2022

Autor: Transparency International

[Jak dobře chrání členské státy EU oznamovatele? Hodnocení provádění směrnice EU o ochraně oznamovatelů](#)

Zveřejněno dne: 7. listopadu 2023

Autor: Transparency International

[Fungují zákony o oznamování nekalých jednání? Globální studie soudních sporů týkajících se ochrany oznamovatelů](#)

Zveřejněno dne: 2. března 2021

Autor: Government Accountability Project & International Bar Association

[Zpráva Speak Up 2025](#)

Zveřejněno dne: 3. listopadu 2025

Autor: Transparency International Ireland

[Následná opatření v souvislosti s oznámeními o nekalých praktikách: srovnávací analýza modelů přijatých vybranými evropskými zeměmi](#)

Zveřejněno v: únoru 2025

Autor: NEIWA a Slovenský úřad pro ochranu oznamovatelů

[Mapování zainteresovaných stran a iniciativy občanské společnosti zaměřené na gender a oznamování nekalých praktik](#)

Zveřejněno dne: 29. srpna 2024

Autor: Univerzita v Galway

[Hledání hlasu, boj za spravedlnost: Překážky, kterým čelí ženy při oznamování korupce v Evropské unii](#)

Zveřejněno dne: 18. října 2021

Autor: Transparency International

Nástroje



### [Hodnocení legislativy týkající se oznamování nekalých praktik: Metodika a pokyny pro hodnocení podle směrnice EU a osvědčených postupů](#)

Zveřejněno dne: 23. září 2020

Autor: Transparency International

### [Praktická příručka pro vytváření rámců na ochranu oznamovatelů](#)

Zveřejněno v roce: 2025

Autor: UNODC, Government Accountability Project, Evropská komise

### [Sada nástrojů pro oznamování nekalých jednání](#)

Zveřejněno dne: 3. prosince 2020

Autor: Eurocadres

### [Zdroje pro podnikatelský sektor](#)

#### [Pokyny pro oznamování nekalých praktik](#)

Zveřejněno dne: 26. září 2024

Autor: AmCham Romania

#### [Oznamování nekalých praktik v evropských společnostech – Pracovní vztahy pro úspěšné zavedení kanálů pro podávání oznámení](#)

Zveřejněno v: říjen 2021

Autor: EUROCADRES

#### **8.2. Příloha 2. Dotazník týkající se osvědčených postupů při transpozici a provádění směrnice EU 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie („směrnice o oznamování nekalých praktik“)**

- Pokud je odpověď na otázku „ANO“, uveďte prosím další informace nebo odkazy na užitečné dokumenty
- Pokud je odpověď na otázku „NE“, nejsou potřebné žádné další informace

#### **i. Rozsah působnosti vnitrostátních právních předpisů**

- **Široká věcná působnost:** Pokrývá vnitrostátní právní předpisy širokou věcnou působností?
- **Ustanovení s výhledem do budoucna:** Je vnitrostátní právní úprava zaměřena na budoucnost?

## ii. Ochranná opatření pro oznamovatele

- **Nápravná opatření a odškodnění:** Jsou nápravná opatření a odškodnění dobře přizpůsobeny potřebám oznamovatelů?
- **Záruky důvěrnosti:** Jsou pravidla týkající se důvěrnosti dostatečně přísná a široká, aby poskytovala účinnou ochranu?
- **Právní pomoc a podpora:** Je oznamovatelům poskytována právní pomoc?
- **Ochrana zprostředkovatelů:** Zahrnují ochranná opatření i zprostředkovatele, včetně osob pověřených přijímáním oznámení o podezření z protiprávního jednání?

## iii. Postupy a kanály pro podávání oznámení

- **Interní kanály:** Byly při zavádění interních kanálů identifikovány příklady osvědčených postupů?
- **Externí kanály:** Mají vnitrostátní orgány, které spravují externí oznamování, k dispozici dostatečné zdroje, nezávislost a pravomoci k zavádění a podporování osvědčených postupů?
- **Zveřejňování informací:** Jsou pravidla pro zveřejňování informací formulována tak, aby neomezovala svobodu oznamovatelů v přístupu k nim, pokud nedůvěřují interním nebo externím kanálům?
- **Anonymní oznamování:** Jsou systémy pro anonymní oznamování řádně zavedeny tak, aby umožňovaly skutečnou a úplnou anonymitu?
- **Přístupnost:** Jsou postupy uživatelsky přívětivé, dostupné v různých formátech (horké linky, online portály, podání v tištěné podobě) a přístupné pro osoby se zdravotním postižením?

## iv. Spolupráce s občanskou společností a sociálními partnery

- **Zapojení nevládních organizací:** Podílejí se organizace občanské společnosti na zvyšování povědomí, poskytování podpůrných služeb a monitorování systému?
- **Úloha odborů:** Mají odbory pravomoc podporovat své členy při podávání oznámení a zasahovat proti odvetným opatřením?
- **Poradní platformy:** Existují poradní rady složené z různých zainteresovaných stran (včetně nevládních organizací, novinářů a akademických pracovníků), které posuzují a zlepšují fungování rámců na ochranu oznamovatelů?
- **Osvěta a školení:** Zapojují se veřejné orgány do společných kampaní s nevládními organizacemi a profesními sdruženími s cílem informovat veřejnost, zaměstnance a

zaměstnavatele o právech a postupech, odstranit stigma spojené s oznamováním nekalých praktik a podporovat je jako projev občanské odpovědnosti?

#### v. Kultura, osvěta a preventivní opatření

- **Organizační kultura:** Existují příklady osvědčených postupů v oblasti prosazování integrity a kultury „otevřeného vyjadřování“ v rámci organizací, včetně angažovanosti vedení a závazků k zamezení odvetných opatření?
- **Školení:** Existují příklady osvědčených postupů v oblasti školení manažerů lidských zdrojů, pracovníků zajišťujících dodržování předpisů, vyšetřovatelů a soudců ohledně řešení případů oznamování nekalých praktik?

### 8.3. Odkazy

Rada Evropy. (2014). Doporučení CM/Rec(2014)7 Výboru ministrů členským státům o ochraně oznamovatelů.

Směrnice (EU) 2019/1937 Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

ISO. (2021). ISO 37002:2021 Systémy řízení oznamování nekalých jednání – Pokyny. Ženeva: Mezinárodní organizace pro normalizaci.

OECD. (2016). Závazek k účinné ochraně oznamovatelů. Paříž: Vydavatelství OECD.

OECD (2025). Pokyny pro osvědčené postupy v oblasti vnitřních kontrol, etiky a dodržování předpisů. Paříž: Vydavatelství OECD.

Transparency International. (2013). Mezinárodní zásady pro legislativu týkající se oznamovatelů. Berlín: Sekretariát Transparency International.

Transparency International. (2017). Obchodní argumenty pro „ozývání se“: jak mechanismy interního oznamování posilují organizace soukromého sektoru. Berlín: Sekretariát Transparency International.

Transparency International. (2021). Berou vlády EU ochranu oznamovatelů vážně? Zpráva o pokroku při provádění směrnice EU. Berlín: Transparency International.

Transparency International. (2025). Sledování interních systémů pro oznamování nekalých praktik. Berlín: Transparency International.

Organizace spojených národů. (2004). Úmluva Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC). New York: Organizace spojených národů.



## Vnitrostátní právní předpisy a institucionální rámce

Bulharsko. (2023). Zákon o ochraně osob, které oznamují nebo veřejně zveřejňují informace o porušeních.

Česká republika. (2023). Zákon o ochraně oznamovatelů.

Francie. (2016, ve znění novely z roku 2022). Zákon č. 2016-1691 ze dne 9. prosince 2016 o transparentnosti, boji proti korupci a modernizaci hospodářského života (Sapin II).

Francie. (2022). Zákon č. 2022-401 o zlepšení ochrany oznamovatelů.

Řecko. (2022). Zákon č. 4990/2022 o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie.

Lucembursko. (2023). Zákon ze dne 16. května 2023, kterým se provádí směrnice (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

Rumunsko. (2007). Zákon č. 144/2007 o zřízení, organizaci a fungování Národní agentury pro integritu, ve znění pozdějších předpisů.

Rumunsko. (2022). Zákon č. 361/2022 o ochraně oznamovatelů ve veřejném zájmu, ve znění pozdějších předpisů.

Španělsko. (2023). Zákon č. 2/2023, který upravuje ochranu osob oznamujících porušení předpisů a boj proti korupci.

Švédsko. (2021). Zákon (2021:890) o ochraně osob oznamujících nesrovnalosti.