

Ochrana oznamovatelů



Iceland 
Liechtenstein
Norway grants

Předkládaná brožura vznikla v rámci realizace projektu „Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“ podporovaného z Fondů EHP 2014–2021. V rámci projektu je realizována celá řada aktivit, které se týkají tématu whistleblowingu, zejména vznikla Komparativní studie k ochraně oznamovatelů a ve dnech 17.–18. ledna 2023 proběhla dvoudenní mezinárodní konference s názvem „Zintenzivnění boje proti korupci: whistleblowing“.

Všechny výstupy z projektu jsou dostupné na webových stránkách korupce.cz.

Studii zpracovala organizace Oživení, z. s., která se whistleblowingem zabývá již více než 10 let. Provozuje poradenství pro oznamovatele a samosprávy, je členem mezinárodních organizací Whistleblowing International Network a UNCAC Coalition a dlouhodobě se zasazuje za schválení kvalitní zákonné úpravy pro ochranu oznamovatelů v České republice.

V Praze, srpen 2023

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Obsah

1 ÚVOD	4
2 ÚVOD DO PROBLEMATIKY WHISTLEBLOWINGU	5
2.1 Proč je třeba oznamovatele chránit?	5
2.2 Kdo jsou oznamovatelé a co oznamují?	6
2.2.1 Na která oznámení protiprávního jednání se použije zákon?	6
2.3 Odvetná opatření a ochrana oznamovatele	7
2.3.1 V čem ochrana oznamovatele spočívá?	7
2.3.2 Kdo je chráněn před odvetnými opatřeními?	7
3 OZNAMOVACÍ SYSTÉMY	8
3.1 Co je vnitřní oznamovací systém a externí oznamovací systém?	8
3.2 Důvěrnost – základní princip pro funkční ochranu oznamovatelů	8
3.3 Prošetřování	8
3.3.1 Obecná doporučení k prošetřování oznámení	9
3.4 Vnitřní oznamovací systémy	10
3.4.1 Zákonné požadavky pro vnitřní oznamovací systémy	10
3.4.2 Vnitřní oznamovací systémy prakticky	11
3.4.3 Co potřebuje funkční oznamovací systém?	12
3.4.4 Jak postupovat při jmenování příslušné osoby?	12
4 KOMUNIKACE – DŮLEŽITÁ SOUČÁST OCHRANY OZNAMOVATELŮ	13
4.1 Komunikace v rámci vnitřních oznamovacích systémů	13
4.1.1 Odborná komunikace – školení, sdílení dobré praxe, metodiky	14
4.1.2 Komunikace s oznamovatelem – proč může být komunikace náročná a jaké jsou hlavní zásady?	14
4.2 Komunikace v rámci firmy/úřadu	16
4.2.1 Informace pro pracovníky	16
4.2.2 Vnitřní směrnice	16
Postavení příslušné osoby ve firmě/úřadu	16
4.3 Příklady z českého i zahraničního prostředí	17
5 VYBRANÉ POZNATKY Z KONFERENCE	19
5.1 Slovenská zkušenost	19
5.2 Chorvatská zkušenost	20
5.3 Nizozemská zkušenost	20
5.4 Technické řešení ochrany oznamovatelů	20
6 UŽITEČNÉ ODKAZY	22
7 ZDROJE	23

1 Úvod

Whistleblowing, tedy oznamování podezření na protiprávní jednání a ochrana oznamovatelů, je v České republice nový institut, se kterým zatím mnoho institucí a organizací nemá praktické zkušenosti. Na tomto tvrzení nic nemění ani fakt, že již od roku 2015 funguje možnost nahlašovat protiprávní jednání prošetřovatelům určeným ve služebních úřadech podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb.¹ a v soukromém sektoru se pomalu rozrůstá počet společností, které zavádějí compliance programy, jejichž součástí jsou i oznamovací kanály.

Účelem této brožury je a) stručně představit základní aspekty a principy whistleblowingu, b) dát povinným subjektům z veřejného a soukromého sektoru základní informace/praktický návod, jak pracovat s oznamovateli a oznámeními, c) představit některé hlavní závěry z mezinárodní konference „Zintenzivnění boje proti korupci: whistleblowing“.

Brožura je určena zejména pro příslušné osoby podle zákona o ochraně oznamovatelů, případně další osoby, které se v organizacích podílejí na praktickém zajištění vnitřních oznamovacích systémů.

Zákony transponující směrnici EU 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen “směrnice”) prošly legislativním procesem a byly publikovány ve Sbírce zákonů pod označením zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (dále jen “zákon”) a zákon č. 172/2023 Sb.², kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů. Oba zákony nabyly účinnosti 1. srpna 2023.

¹ Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.
² <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2023-171>; <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2023-172>

2 Úvod do problematiky whistleblowingu

2.1 Proč je třeba oznamovatele chránit?

Právní ochrana oznamovatelů vychází z praktických zkušeností, které ukázaly, že postavení oznamovatele je spojeno s mnoha problémy a výzvami. Zároveň ale oznámení učiněná v minulosti vedla k odhalení závažných protiprávních jednání ohrožujících mimo jiné veřejný zájem, a proto se ukázalo jako nezbytné těmto oznamovatelům protiprávních jednání efektivně pomoci bránit se v případech, kdy jsou vystaveni odvetným opatřením.

Jaké jsou hlavní důvody k prosazování zákonné ochrany oznamovatelů?

- 1) Oznamovatel se často nachází v závislém postavení a oznámením protiprávního jednání mu hrozí riziko až existenčního ohrožení v případě, že dojde na odvetná opatření. Oznámení pak může mít dopad nejen na kariéru, ale i na rodinný život daného člověka. Právě závislé postavení a možnost činit celkem jednoduše odvetné kroky a opatření proti oznamovatelům je jedním z hlavních důvodů nezbytnosti jejich právní ochrany.
- 2) Efektivní odhalování protiprávního jednání. Data ukazují, že například podvody se nejlépe odhalují na základě podnětů.³ O nebezpečnosti léku většinou ví více lidí, stejně jako například o úpravách měření emisí (Dieselgate).⁴ Oznamovatel má zpravidla přístup k přesným informacím i k důkazním podkladům pro oznámené jednání. Právě díky přínosu v oblasti odhalování protiprávního jednání existují snahy oznamovatele přímo či nepřímo motivovat. Přímoou motivací je například finanční odměna, za nepřímo můžeme považovat snahu minimalizovat negativní dopady na oznamovatele.
- 3) Pro organizaci, ať už se jedná o soukromoprávní, nebo veřejnoprávní subjekt, je funkční systém ochrany oznamovatelů zásadní z toho důvodu, že se o protiprávním jednání dozví co možná nejdříve a může situaci řešit včas, a minimalizovat tak škody a rizika. Ať už tím, že zabrání pokračování v protiprávním jednání, nebo nastaví ochranné procesy, které znemožní nebo sníží možnost protiprávního jednání a jiných nežádoucích jevů v budoucnu.
- 4) Ochrana oznamovatelů podporuje transparentnost a odpovědnost na pracovišti. Může pomoci předcházet právním a finančním rizikům a chránit dobré jméno organizace. Zvyšuje etické standardy tím, že podporuje atmosféru důvěry, otevřenosti a spravedlnosti, v níž se zaměstnanci cítí bezpečně. Z praxe vyplývá, že některé problémy na pracovištích – šikana, mobbing, extrémní personální fluktuace – mohou být projevem závažnějších problémů nebo trestné činnosti.

3 Například mezinárodně tato data sleduje organizace The Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). Odkazy na poslední studie jsou uvedeny ve zdrojích v závěru této brožury.

4 O nebezpečnosti léků informovali například zaměstnanec americké FDA David Graham nebo inženýr chemie ve firmě Ranbaxy Dinesh Thakur, viz <https://www.cbsnews.com/news/ranbaxy-whistleblower-reveals-how-he-exposed-massive-pharmaceutical-fraud/>, <https://whistleblower.org/whistleblower-profiles/dr-david-graham/>. Podvod v rámci kauzy Dieselgate byl objeven v americké agentuře The Environmental Protection Agency (EPA), ale je jisté, že jak inženýři, tak management firmy Volkswagen museli o podvodu vědět.

2.2 Kdo jsou oznamovatelé a co oznamují?

Oznamovatel, nebo také whistleblower, je vždy fyzická osoba, která upozorňuje na protiprávní jednání ve své organizaci. Aby byla právní ochrana úplná a účinná, je potřeba umožnit podat oznámení všem osobám, které se nacházejí ve fakticky závislém postavení vůči organizaci. Potenciální oznamovatelé provádějí práci pro organizaci zpravidla za protiplnění, a jsou tak v případě oznámení protiprávního jednání v organizaci ve slabším postavení.

Potenciálním oznamovatelem může být proto zejména zaměstnanec včetně uchazeče o práci nebo bývalého zaměstnance. Oznamovatelem může být však také osoba samostatně výdělečně činná, dobrovolník nebo stážista. Vždy, když existuje vztah materiální závislosti mezi oznamovatelem a zaměstnavatelem, bude se s největší pravděpodobností jednat o oznamovatele podle zákona. Úplný výčet potenciálních oznamovatelů stanoví zákon.

2.2.1 Na které oznámení protiprávního jednání se použije zákon?

Jedním z prvních úkolů příslušné osoby po přijetí oznámení je odpovědět na otázku, zda se jedná o oznámení z pohledu zákona relevantní, tzn. spadá do věcné působnosti zákona.

Důležité otázky pro určení relevantnosti oznámení jsou:

- 1) Informuje oznámení o trestném činu? Pokud ano, jedná se o oznámení podle zákona. Toto posouzení je nutné pro zhodnocení, zda bude nutné kontaktovat i některé z externích orgánů (Policie ČR, příslušný dohledový úřad atd.).
- 2) Informuje oznámení o jednání, které má znaky přestupku s horní hranicí pokuty alespoň 100 000 Kč?
- 3) Informuje oznámení o jednání, které je v rozporu se samotným zákonem na ochranu oznamovatelů?
- 4) Informuje oznámení o jednání, které je v rozporu s právním předpisem a spadá do některé z následujících oblastí?
 - a) finančních služeb, povinného auditu a jiných ověřovacích služeb, finančních produktů a finančních trhů,
 - b) daně z příjmů právnických osob,
 - c) předcházení legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu,
 - d) ochrany spotřebitele,
 - e) souladu s požadavky na výrobky včetně jejich bezpečnosti,
 - f) bezpečnosti dopravy, přepravy a provozu na pozemních komunikacích,
 - g) ochrany životního prostředí,
 - h) bezpečnosti potravin a krmiv a ochrany zvířat a jejich zdraví,
 - i) radiační ochrany a jaderné bezpečnosti,
 - j) hospodářské soutěže, veřejných dražeb a zadávání veřejných zakázek,
 - k) ochrany vnitřního pořádku a bezpečnosti, života a zdraví,
 - l) ochrany osobních údajů, soukromí a bezpečnosti sítí elektronických komunikací a informačních systémů,
 - m) ochrany finančních zájmů Evropské unie,
 - n) fungování vnitřního trhu včetně ochrany hospodářské soutěže a státní podpory podle práva Evropské unie.

Pokud ano, jedná se o oznámení podle zákona.⁵

- 5) Interní směrnice či jinak označený vnitřní předpis organizace může určit, že jsou přijímána i oznámení nad rámec zákona. Informuje oznámení o jednání, které spadá do oblasti vymezené vnitřním předpisem? V tomto případě je nutné oznamovatele informovat, že není chráněn zákonem o ochraně oznamovatelů.

⁵ V praxi se budou objevovat případy, kdy určení relevantnosti (důvodnosti) oznámení bude sporné. S konečnou platností rozhodnutí náleží vždy soudu, u příslušné osoby stačí, že je přesvědčena o důvodnosti.

2.3 Odvetná opatření a ochrana oznamovatele

Odvetným opatřením je jakékoli jednání nebo opomenutí, k němuž dochází v pracovním kontextu, které je vyvolané interním či externím oznámením nebo uveřejněním a které oznamovateli nebo dotčené osobě působí nebo může způsobit neoprávněnou újmu.

Zákon obsahuje demonstrativní výčet odvetných opatření. Patří sem rozvázání či neprodloužení pracovního poměru a v případě služebního poměru jeho skončení, zproštění výkonu služby a zařazení mimo výkon služby, uložení kárného opatření, snížení mzdy, platu nebo odměny, změna pracovní doby, negativní pracovní posudek a další.

Výše uvedený výčet však neznamená, že s oznamovatelem není možné například rozvázat pracovní poměr nebo mu udělit negativní pracovní posudek. Vždy totiž musí platit, že je odvetné opatření vyvoláno tím, že bylo učiněno oznámení.

2.3.1 V čem ochrana oznamovatele spočívá?

Základním imperativem zákona o ochraně oznamovatelů je **zákaz uplatnit odvetná opatření** vůči oznamovateli nebo jiné osobě, která je chráněna spolu s oznamovatelem. Tento zákaz se vztahuje na zaměstnavatele, ale také další osoby pohybující se v pracovním prostředí.

V případě uplatnění odvetného opatření má oznamovatel právo domáhat se vůči původci odvetného opatření náhrady újmy. Zásadní výhodou v případném soudním řízení pro oznamovatele přináší skutečnost, že nemusí dokazovat existenci odvetného opatření, naopak je na zaměstnavateli, aby prokázal, že k odvetnému opatření nedošlo.

Oznamovatel je také chráněn při zajišťování informací, které se později staly obsahem oznámení. Pokud oznamovatel nespáchal při obstarávání informací trestný čin, nejedná se o porušení smluvní nebo zákonné povinnosti oznamovatele. To neplatí, pokud měl oznamovatel důvod se domnívat, že oznámení bylo nezbytné pro odhalení možného protiprávního jednání.

2.3.2 Kdo je chráněn před odvetnými opatřeními?

Ochrana před odvetnými opatřeními poskytuje zákon oznamovateli, ale také osobám chráněným spolu s oznamovatelem. Řadíme mezi ně fyzické osoby, které pomohly oznamovateli se zajišťováním informací obsažených v oznámení, osoby oznamovateli blízké, zaměstnance či kolegy oznamovatele, ale i právnické osoby, v nichž má oznamovatel účast.

3 Oznamovací systémy

3.1 Co je vnitřní oznamovací systém a externí oznamovací systém?

Se zajištěním důvěrnosti v procesu oznamování úzce souvisí problematika nastavení **vnitřních oznamovacích systémů** (dále „VOS“) v organizacích. VOS zajišťuje komunikaci mezi oznamovatelem a osobou odpovědnou za přijímání oznámení a nakládání s ním (**příslušná osoba**), ale také představuje souhrn postupů a nástrojů, které slouží k přijímání oznámení, nakládání s ním, ochraně totožnosti a informací uvedených v oznámení.

Externí oznamovací systém provozuje Ministerstvo spravedlnosti ČR. Oznamovatel se vždy může obrátit přímo i na dohledové úřady, Policii ČR nebo státní zastupitelství. Byť si oznamovatel může vybrat mezi vnitřním a externím oznámením, v praxi hraje VOS zásadní roli, protože umožňuje řešit situaci nejbližší u zdroje problému, a to osobou, která s nejvyšší pravděpodobností dokáže pochopit jeho podstatu. VOS také pomáhá překonat oznamovateli jeden z citlivých momentů rozhodnutí, zda podat oznámení, tj. otázku principu loajality k zaměstnavateli. Přestože v ČR převládá obraz oznamovatelů jako „potížistů“, oznamovatel většinou oznamuje ve snaze pomoci organizaci, nikoliv jí uškodit.

Je-li daný VOS opravdu funkční a vzbuzuje-li u potenciálních oznamovatelů důvěru, upřednostňují ho oznamovatelé před externím oznámením.

3.2 Důvěrnost – základní princip pro funkční ochranu oznamovatelů

Princip důvěrnosti spočívá zejména ve zcela důvěrném přijímání a šetření oznámení ve vztahu k oznamovateli, ale i oznamovanému. Potenciální oznamovatelé musí mít možnost snadno a zcela důvěrně sdělit informace, které mají k dispozici. Oznamování by měli dostat prostor pro vysvětlení jednání.

Důvěrnost je zásadním principem, bez něhož není možné naplnit účel ochrany oznamovatelů. Pokud se informace šíří nekontrolovaně, ve formě podezření, bez znalosti faktů, mohou mimo jiné vznikat reputační škody nebo zbytečné konflikty na pracovišti.

3.3 Prošetřování

Funkčnost vnitřních oznamovacích kanálů zajišťuje vedle přísného dodržení důvěrnosti, počtu a kvality nástrojů určených k podání oznámení zejména proces prošetřování. Prošetřování vykonává příslušná osoba po přijetí oznámení a jeho cílem je zjistit důvodnost oznámení a navrhnout opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu. Tato opatření navrhuje povinné osobě, tedy zpravidla svému zaměstnavateli, a dále již neodpovídá za jejich aplikaci.

3.3.1 Obecná doporučení k prošetřování oznámení

Identifikace nerelevantních zpráv

V první řadě je důležité identifikovat zprávy, které nejsou relevantní z hlediska zákona, a proto je nepovažujeme za oznámení. U oznámení, která nespádají do režimu zákona, je stále důležité poskytnout oznamovateli zpětnou vazbu a případně přijmout opatření, pokud bylo podáno oznámení, které je zjevně v rozporu s interními či jinými předpisy. Příslušná osoba by měla věnovat pozornost obsahu i zákonem nechráněným oznámením tak, aby případně mohla být přijata adekvátní opatření k předejití škod či jiné újmy. Jak bude naloženo s nerelevantními oznámeními, je vhodné uvést ve vnitřní směrnici.

Kontaktování oznamovatele

Je nutné co nejdříve navázat komunikaci s oznamovatelem podle zákonem stanovených lhůt. Doporučujeme vytvoření šablony pro zpětnou vazbu, abyste mohli rychle reagovat. Pokud oznámení neobsahuje dostatečné informace a máte možnost se oznamovatele doptat, požádejte oznamovatele o podrobnější informace.

Prošetření

Interní prošetřování by mělo být zahájeno okamžitě, pokud existují dostatečné důkazy o tom, že došlo k porušení předpisů. Vyhodnocení dokumentů (včetně důkazů získaných od oznamovatele) a rozhovory se zaměstnanci jsou obvykle zásadní součástí prošetřování. Je ale vhodné si předem ujasnit, s kým a proč děláme rozhovor, jaké informace od něj potřebujeme a zejména zvažovat, zda daná osoba může být zapojena v oznamovaném jednání. Při tomto procesu je nutné dodržovat pracovněprávní předpisy a požadavky na důvěrnost a ochranu osobních údajů. Všechny relevantní dokumenty a výsledky šetření by měly být uloženy v zabezpečené složce.

Navržení nápravných opatření

Po ukončení prošetření je nutné shrnout výsledky pro vedení a navrhnout nápravná opatření, která protiprávnímu jednání zamezí.

3.4 Vnitřní oznamovací systémy

3.4.1 Zákonné požadavky pro vnitřní oznamovací systémy

Zákon o ochraně oznamovatelů specifikuje povinnosti zaměstnavatele, který zřizuje vnitřní oznamovací kanál, a příslušné osoby, která posléze fakticky naplňuje jeho účel. Tyto povinnosti dohromady skládají mozaiku minimálních požadavků, které je potřeba splnit, aby vnitřní oznamovací kanál byl funkční a bezpečný:

Určení osoby odpovědné za přijímání oznámení a nakládání s ním (příslušné osoby) a zveřejnění této informace

Zaměstnavatel uvede, která osoba či osoby jsou odpovědné za přijímání oznámení a nakládání s ním. Dobrou praxí je určit alespoň dvě osoby, aby v případě nemoci či dovolené jedné osoby vždy byl k dispozici někdo, kdo bude mít pravomoc s oznamovatelem komunikovat a zajistí dodržení zákonných lhůt. Tyto informace je potřeba zveřejnit i na internetových stránkách. Určit více než jednu osobu je důležité i z toho důvodu, že postavení příslušné osoby v rámci organizace nemusí být přijímáno zcela bezproblémově. Je důležité, aby příslušná osoba měla možnost oznámení a následný postup s někým konzultovat. Pokud je celý proces ponechán na jednotlivci, může pro něj být velmi obtížné dostat všem požadavkům, které jsou na příslušné osoby kladeny.

Zveřejnění informací o způsobech oznamování prostřednictvím VOS a Ministerstva spravedlnosti

Způsobů oznamování se nabízí poměrně velké množství. Zákon vyžaduje možnost podat oznámení písemně i ústně nebo na žádost oznamovatele také osobně nejdéle do 14 dnů od této žádosti. Písemné oznámení pak může být umožněno podat několika způsoby, např. e-mailem nebo pomocí nástroje šifrované komunikace. Tyto informace je potřeba zveřejnit i na internetových stránkách.

Zajištění důvěrnosti

S podanými oznámeními se může seznamovat pouze příslušná osoba a je zajištěna ochrana totožnosti oznamovatele a dalších osob a informací uvedených v oznámení.

Řádné posouzení důvodnosti a pravdivosti oznámení

Příslušná osoba se při prošetřování bude řídit zejména vnitřním předpisem zaměstnavatele, který by měl podrobněji stanovit její oprávnění, např. vyžadovat součinnost od ostatních zaměstnanců povinného subjektu, vyžadovat písemnosti či vstupovat do kanceláří a jiných prostor zaměstnavatele.

Povinnost vyrozumět oznamovatele o přijetí oznámení

Oznamovatele musí příslušná osoba vyrozumět ve lhůtě 7 dnů od jeho podání a o výsledcích posouzení oznámení do 30 dnů od potvrzení, že bylo oznámení přijato. Oznamovatele nevyrozumíváme pouze tehdy, pokud o to výslovně požádal, nebo je zřejmé, že vyrozuměním o přijetí oznámení by byla totožnost oznamovatele prozrazena. Ve složitých případech lze třicetidenní lhůtu pro posouzení oznámení prodloužit o 30 dnů, a to maximálně dvakrát.

Přijetí vhodných opatření k nápravě nebo předejití protiprávnímu stavu

Vhodná opatření k nápravě navrhuje v závislosti na svých zjištěních příslušná osoba. Zaměstnavatel se doporučením nemusí řídit, ale odpovídá za přijetí vhodného opatření.

3.4.2 Vnitřní oznamovací systémy prakticky

Dobře fungující vnitřní oznamovací systém může být velkým přínosem, protože umožňuje organizaci, aby měla přehled o problémech, k nimž na pracovišti dochází. Je potřeba si uvědomit, že oznamovatel nemusí vnitřní kanál použít a může se obrátit přímo na externí kanál – na Ministerstvo spravedlnosti nebo přímo na kontrolní orgán. Právě oznámení mimo organizaci v sobě také nese riziko většího zatížení pro organizaci, například kvůli prověřování ze strany kontrolního orgánu. Pro každou organizaci je vždy výhodnější vědět jako první o podezření na protiprávní jednání, než aby se jím zabývaly rovnou příslušné authority.

Zákon umožňuje za určitých podmínek sdílet nebo outsourcovat VOS na externího dodavatele. Sdílení je umožněno zejména soukromoprávním subjektům od 50 do 249 zaměstnanců a také samosprávám. Outsourcing mohou využít všechny povinné subjekty. Je vhodné případné pochybnosti v nastavení VOS konzultovat s Ministerstvem spravedlnosti nebo si ověřit postup na webové stránce <https://oznamovatel.justice.cz/>.

Zajistit si VOS interně, nebo externě?

- Jedna z hlavních otázek při zavádění nebo vyhodnocování efektivity VOS. Oba přístupy mají své výhody a nevýhody.
- Není nutné si vybrat absolutně, lze různě kombinovat oba přístupy, VOS je možné i sdílet.
- Zřízení celého systému musí odpovídat organizační struktuře a možnostem organizace, „kopírovat“ nastavení jiných organizací nemusí být funkční.

Odpovědnost nese vždy povinný subjekt, přestože si nechává vnitřní systém spravovat externě.

Správa externím dodavatelem:

Pozitiva	Negativa
méně starostí se zajištěním, existují celé balíčky služeb	zejména v návazném procesu – skutečné prošetření oznámení často obnáší znalost vnitřní struktury a fungování organizace
pro oznamovatele může být důvěryhodnější, že oznamují mimo organizaci	návrhy na opatření také mohou být pouze formální
s největší pravděpodobností tak bude zajištěn právník, který dokáže dobře posoudit věcnou působnost oznámení, komunikovat s dalšími orgány atd.	nutné rozpoznat dopředu kvalitu poskytovaných služeb – nedostatky v této oblasti mohou přinést mnohem větší problémy celé organizaci

Správa interně:

Pozitiva	Negativa
podle požadavků vedení lze řešit i pracovněprávní a personální problémy či porušování vnitřních pravidel	najít vhodné příslušné osoby není jednoduché
možnost větší kontroly, že je vše nastavené správně, existují již technické aplikace, které pomohou se správou i bezpečností	může déle trvat, než se vybuduje důvěra oznamovatelů
znalost prostředí organizace umožňuje hledat řešení problému na míru, stejně tak v některých případech dokáže i lépe zajistit prošetření podnětu	ze začátku sebere více kapacit celý systém nastavit

3.4.3 Co potřebuje funkční oznamovací systém?

- aktivní podporu a účast vedení organizace – využít různé způsoby komunikace uvnitř i vně organizace,
- nastavení procesů ve vnitřních předpisech – technické zajištění pro přijímání oznámení je začátek – funkčnost se ukáže zejména v prošetření a nápravných opářeních,
- komunikace přijatých opatření a vyřešených problémů je nejlepším posílením důvěryhodnosti,
- technické zajištění důvěrnosti. E-mail je obdoba korespondenčního lístku, to znamená, že samostatný e-mail není příliš bezpečný. Doporučení na zvýšení bezpečnosti naleznete v metodickém doporučení Ministerstva spravedlnosti.⁶ Doporučujeme zvážit některé z nabízených šifrovaných systémů na trhu.

3.4.4 Jak postupovat při jmenování příslušné osoby?

- směrnice ani zákon nijak neupravuje, kdo je vhodnou příslušnou osobou,
- vedle zákonem požadované svéprávnosti, zletilosti a bezúhonnosti by měla příslušná osoba mít časové a odborné kapacity pro výkon pozice a požívat elementární důvěru mezi pracovníky,
- v případě, že nebude zajištěna zákonná anonymita oznamovatele, musí příslušná osoba počítat se zvýšenými nároky na důvěrné podání oznámení,
- soukromé firmy mají motivaci dávat větší pravomoci k prošetřování – hlídání vlastních zájmů, možnosti vyvinění z odpovědnosti atd., zatímco ve veřejném sektoru je pozice této osoby vnímána více jako dohled nad předáváním informací kontrolním orgánům nebo orgánům činným v trestním řízení,
- i ve veřejném sektoru lze oznámení prošetřovat účinně, je ale nutné si dobře interně zpracovat pravomoci a procesy pro fungování vnitřního oznamovacího systému,
- je lepší jmenovat více osob, které se buď zastupují, nebo projednávají případy společně. Role příslušné osoby může být náročná, zejména v průběhu prošetřování,
- důležité je školení příslušných osob – bez odborných znalostí, jak si počínat, bude příslušná osoba pouze předavač informací,
- postupy, které je potřeba zvolit pro prošetření oznámení, se liší podle typu oznámení. Ze zkušeností vyplývá, že je dobré si předem připravit, na co a koho se zeptat a v jakém pořadí, které informace požadovat k nahlédnutí,
- opatření k nápravě se také budou velmi lišit – důležitá je komunikace s vedením a jeho aktivní role při jejich přijímání,
- postup při komunikaci s oznamovatelem a prověřování oznámení se neřídí správním řádem.

6 <https://oznamovatel.justice.cz/oznamovaci-systemy/>

4 Komunikace – důležitá součást ochrany oznamovatelů

Zákon o ochraně oznamovatelů přináší velké výzvy pro aplikaci v praxi. Procesy, které jsou součástí funkčních oznamovacích systémů, zasahují do organizačního uspořádání. Situace, které oznámení řeší, mohou být velmi různorodé a náročné na hledání vhodných řešení.

Ústředním bodem whistleblowingu je oznamovatel a informace, které přináší. Osoby pověřené prošetřováním oznámení musí umět lidsky komunikovat s daným člověkem a zároveň vyhodnocovat informace, které poskytuje. Oznamovatel ale není vždy snadným partnerem. Může být v náročném psychickém rozpoložení, mít různou schopnost popisovat dané jednání nebo přikládat větší důraz informacím, které jsou pro něj důležité, ale nejsou podstatné pro prošetření případu a jeho řešení.

Efektivita whistleblowingu zároveň začíná a končí s ochotou oznámení podat. Každý oznamovatel zvažuje, zda bude věnovat větší úsilí problémům, které se ho možná dotýkají jen okrajově. S velkou pravděpodobností se informace v oznámení týkají někoho dalšího – kolegy nebo nadřízeného – a oznamovatel proto vyhodnocuje i dopady na svou pozici v kolektivu, další kariérní postup a jiné možné problémy v práci.

Všechny výše zmíněné aspekty spojuje předpoklad, že osoby zodpovědné za ochranu oznamovatelů v organizacích umějí dobře komunikovat s oznamovatelem, se zaměstnanci a že celá organizace umí vhodnou formou podávat informace o ochraně oznamovatelů.

Některé praktické tipy a zásady v komunikaci o ochraně oznamovatelů a s oznamovatelem přináší tato část brožury.

4.1 Komunikace v rámci vnitřních oznamovacích systémů

Podle průzkumu, jehož první část zpracovala pro Oživení agentura Behavio v roce 2020, nejsou Češi zvyklí podezření na porušování pravidel řešit. Naprostá většina, 72 %, se pouze svěří kolegům nebo rodině, 19 % to neřeší vůbec. Pokud už plánují podniknout nějaké kroky, většinou oznámí jednání nadřízenému, pouze 6 % se obrátilo na nějaké externí orgány jako Policie či ÚOHS.

Z těchto výsledků je patrné, že lidé obecně nemají příliš zájem oznamovat mimo vlastní organizaci, většinou je k tomu donutí až nějaké další okolnosti. Také ale z výsledků plyne, že česká společnost obecně není zvyklá v práci oznamovat podezření na protiprávní jednání. To klade zvýšené nároky opět na komunikaci s pracovníky, protože přesvědčit je, aby kanály pro oznamování využili, nemusí být vůbec jednoduché.

Průzkum zároveň sledoval odpovědi na otázku, jak byli lidé, kteří se snažili situaci řešit, spokojeni s výsledkem. Nadpoloviční většina respondentů uvedla, že se oznámení nikdo nevěnoval (53 %). Právě obava, že sami riskují zhoršení vztahů nebo jiné problémy v práci, a přitom se nic nevyřeší, je uváděna jako dominantní důvod, proč pracovníci neoznamují (34 %).

Tyto výsledky je dobré neignorovat. Přestože ve veřejné debatě zaznívají hlasité názory na problém zneužití institutu oznamování, data z praxe, ať již české, nebo zahraniční, jej nepodporují. Problémových je zhruba kolem 7 % ze všech oznámení, což nepředstavuje žádný masivní problém.

4.1.1 Odborná komunikace – školení, sdílení dobré praxe, metodiky

Fungování vnitřních oznamovacích systémů do velké míry stojí na aktivitě příslušných osob a dalších osob, které jsou zodpovědné za implementaci a provoz systému. Závěry z výše zmíněného průzkumu, ale i data z fungování prošetřovatelů na státních úřadech ukazují, že není dostatečné pouze zřídit oznamovací kanály a více o problematice neinformovat. Zároveň je třeba zmínit, že neplatí časté tvrzení, že pokud se na příslušnou osobu nikdo neobrací, pak je v organizaci vše v pořádku. Mnohem častější příčinou je, že běžní pracovníci o existenci oznamovacích kanálů nevědí nebo nemají důvěru je využít.

Příslušné osoby by se proto měly vzdělávat nejen odborně ve znalosti právní úpravy o ochraně oznamovatelů, ale také posilovat své schopnosti komunikace s oznamovatelem a vedením organizace, prošetřování a navrhování nápravných opatření.

Jednou z hlavních oblastí, která vyžaduje odborné znalosti je prošetřování. Inspirací může být postup, který na konferenci ERA⁷ představila advokátka Rebecka Thörn ze švédské společnosti Delphi.⁸

- 1) Nejdříve shromážděte a přezkoumejte písemné podklady a dokumenty
- 2) Rozhovory následují až po získání důkladného přehledu o případu
- 3) Následuje analýza informací a vyžádání doplňujících informací
- 4) Zpráva o výsledcích šetření
- 5) Návrh případných opatření a zpráva oznamovateli

Příklad formuláře zprávy z prošetřování

1. Background
1.1 _____
1.2 The part of the notification relating to c)..... but not a) - b) above, has been classified as a whistleblowing case. However, the events described in a) - b) above constitute relevant background information.
2. Issues and methodology
2.1 Delphi has received the following documentation, which was compiled and sent by on XX 202X; Processes, policies and guidelines: Whistleblowing report: In addition to telephone conversations with the whistleblower, the undersigned also interviewed the following persons by telephone: -XXX, title, -XXX, title, -XXX, title.
2.2 Based on the interviews with the aforementioned X persons and the material provided to Delphi, the undersigned has - overall - understood the circumstances surrounding and X's involvement in and responsibility for in accordance with what is presented below in section 3 (Delphi's investigation).

3. Delphi's investigation
Engagement:
To what extent has?
What are the responsibilities of XX for?
4. Summarising conclusions
To summarise:
Manager X is guilty of..... The undersigned's view is that the incident is so serious that there are grounds for dismissal on personal grounds.
In order to avoid the recurrence of a similar situation, the undersigned recommends that consider to make an addition to point X of 's policy on as follows; conduct regular employee surveys in order to get early warning signals...

Metodickou podporu poskytuje primárně Ministerstvo spravedlnosti. Ministerstvo také nabízí školení pro příslušné osoby. Je možné se obrátit i na nevládní sektor, například poradenské Whistleblowing Centrum.⁹

4.1.2 Komunikace s oznamovatelem – proč může být komunikace náročná a jaké jsou hlavní zásady?

Když se oznamovatel rozhodne podat oznámení, často riskuje potíže. V případě oznámení závažného protiprávního jednání může být ohrožena i jeho osobní bezpečnost. Oznamovatelé se kvůli tomu často ocitají ve velkém stresu. Je proto potřeba, aby si toho příslušná osoba byla vědoma a přizpůsobila tomu styl jednání. Oznamovatel ne vždy poskytuje strukturované výpovědi, může potřebovat nejdříve uklidnění a ujištění, že není v ohrožení.

7 Konferenci „Whistleblowers' Protection in Europe“ pořádala 27.–28. dubna ERA – The Academy of the European Law. ERA je mezinárodním centrem pro školení právníků v otázkách evropské legislativy.

8 Rebecka Thörn je advokátka, která má dlouholeté zkušenosti s nastavováním oznamovacích systémů a pro klienty přijímá a prošetřuje oznámení.

9 <https://www.whistleblowingcenter.cz/poradenske-centrum>

Mezi důležité otázky, které by měly být zodpovězeny na začátku komunikace s oznamovatelem, patří:

- 1) Hrozí někomu újma? Ať již v případě oznámení, nebo naopak neoznámení.
- 2) Jaká existují fakta a co jsou spíše osobní domněnky?
- 3) Existuje zákonná povinnost oznámit konkrétní jednání dle trestního zákoníku?
- 4) V případě anonymního oznámení – je možné dohledat totožnost oznamovatele podle obsahu oznámení?

Tyto otázky je dobré s oznamovatelem probrat, zejména pokud si není jistý, zda oznámení podat. V praxi bývá náročný a častý zejména bod 2). Ten klade nároky na příslušnou osobu, protože by měla být schopna pomoci oznamovateli držet se faktů.

Možné náročné situace:

V České republice zatím schází dostatek reálných zkušeností, které mohou pomoci v nastavování dobré praxe a postupů. Následující situace se mohou objevit a jejich řešení bude vždy komplikovanější než u běžného oznámení.

- 1) **Oznámení je vedené zlým úmyslem** – motivace sama o sobě podle zákona nehraje roli a může být velmi těžko rozpoznatelná. Základním vodítkem je držet se faktických údajů. Pokud jsou relevantní/pravdivé, pak by se s dotyčným mělo zacházet jako s oznamovatelem.
- 2) **„Zloděj volá chytte zloděje“** – obdobně jako v prvním případě může být velmi obtížné tuto situaci rozpoznat. Je důležité držet se faktů a snažit se informace od oznamovatele vždy ověřit. Může jít také o zneužití institutu oznamování.
- 3) **Oznamovatel participoval na trestném jednání** – oznamovatelé nemusí být černobílí hrdinové. Jejich informace mohou být velmi přesné a hodnotné právě proto, že se do určité míry na protiprávním jednání podíleli. V takovém případě je důležité zhodnotit závažnost jednání. Přestože oznamovatel je chráněn před postihem za protiprávní jednání, kterého se dopustil v souvislosti s oznámením (pokud nespáchal trestný čin), v případě participace na protiprávním jednání ho oznámení nezbavuje odpovědnosti a možného postihu.
- 4) **Oznamovatel je chronický stěžovatel** – je vhodné ve vnitřních předpisech přesně určit, jak je nakládáno s nerelevantními podněty. Protože interně je možné prošetřovat i informace nad rámec zákona, mělo by být předem jasné, které podněty pod šetření vnitřních kanálů nespádají a co se s nimi děje dále. Takový typ pracovníka může obecně vnášet problémy do vztahů na pracovišti. To však není argument pro snahu minimalizovat oznamovací kanály. Řešení personálních vztahů by mělo vést příslušné oddělení, nezávisle na whistleblowingu.
- 5) **Oznamovatel zneužívá oznámení** – přestože panuje velká obava, že institut bude zneužíván, prakticky by u VOS na zneužití měla příslušná osoba vždy přijít. Pokud jsou informace v oznámení pravdivé, pak není možné hovořit o zneužívání. K minimalizaci zneužití slouží i princip důvěrnosti, informace mají být důvěrné, a dokud nejsou prověřené, nepřijímají se opatření.

Příručka Eurocadres¹⁰ navrhuje několik praktických tipů, jak přistoupit k roli příslušné osoby:

- 1) Snažte se oddělit zprávu od člověka, který vám ji říká. Ochrana oznamovatelů stojí na správnosti faktů/informací v oznámení. Důležitá není motivace oznamovatele a jeho schopnost sepsat/sdílet podnět.
- 2) Buďte vstřícní i k člověku, který se ve své obavě mýlí.
- 3) Zabývejte se obavami vážně a rychle, nezpochybňujte motiv, řešte fakta.
- 4) Zeptejte se oznamovatele na jeho názory na to, jak by se věci mohly dát do pořádku. Záleží na jeho pozici v organizaci, ale občas může pomoci nalézt dobrý způsob, jak řešit problémy nebo jim předejít.
- 5) Respektujte důvěrnost oznámení. Porušení důvěrnosti se nejspíše v organizaci neutají a dojde ke snížení důvěry v celý vnitřní oznamovací systém. Zároveň zákon pamatuje i na postihy.
- 6) Mějte přehled o možné podpoře pro oznamovatele. Může dojít k narušení vztahů na pracovišti, může být potřeba nějaké odborné poradenství.

10 Název příručky zní „Whistleblowing Toolkit – Eurocadres best practice guide“. Vydalo ji evropské odborové sdružení Eurocadres ve spolupráci s britskou organizací Protect, jednou z prvních neziskových organizací, které ve Spojeném království pomáhají oznamovatelům.

- 7) Pravidelně komunikujte směrem k zaměstnancům – nápravná opatření v důsledku oznámení, pozitivní dopady, které oznámení přinesla, je dobré sdílet, a posilovat tak důvěru zaměstnanců ve vnitřní oznamovací systém.
- 8) Presentujte výsledky také směrem k vedení – zejména dopad na hospodaření a efektivitu organizace. Podpora vedení je velmi důležitá pro správné fungování vnitřního oznamovacího systému.
- 9) Pokud o to oznamovatel stojí, zkuste mu poskytnout co nejširší zpětnou vazbu, s respektem k požadavku zachování důvěrnosti informací.
- 10) Zjišťujte, jak vnitřní oznamovací systém funguje. Co si zaměstnanci myslí o vnitřním oznamovacím systému, jak ho hodnotí oznamovatelé, vyskytla se odvetná opatření?

4.2 Komunikace v rámci firmy/úřadu

Tato kapitola se uceleněji věnuje návrhům a tipům, jak postupovat v rámci organizace při osvětě a informování o whistleblowingu.

4.2.1 Informace pro pracovníky

Jak vyplývá z průzkumu, informování o možnosti podat oznámení nemusí být dostatečné, pokud se pouze vyvěsí na webu, intranetu nebo nástěnce. Připomínat možnost oznámit společně s faktem, že vedení organizace oznamovatele podporuje a váží si jich, je nutné opakovaně, různými formami.

Rozhodnutí, které formy zvolit, by mělo vycházet z nastavení organizace. Jinak je nutné přistoupit ke komunikaci ve firmě se stovkou zaměstnanců a jinak v menších společnostech a úřadech. Z rozhovorů se zástupci různých organizací, které již oznamovací kanály zavedly před schválením zákona, vyplynulo několik doporučení:

- 1) Obecné informace jsou určitě důležité, ale je vhodné doplnit je o konkrétní případy a příběhy nebo jiná, více osobní sdělení.
- 2) Příběhy by měly být přímo z praxe anebo se týkat pracovního zaměření pracovníků. Čím více je příběh podobný skutečným problémům, na které pracovníci mohou narazit, tím spíše rozumějí tomu, že takové jednání mají oznámit. Například na České poště přizpůsobují vzorové příklady tomu, zda se jedná o běžné doručovatele, nebo například vyšší management.
- 3) Celý proces oznámení je možné zpracovat vizuálně – diagramem nebo jiným obrázkem.
- 4) Do komunikace je dobré zapojit vedení. Bez aktivní podpory vedení vnitřní oznamovací systémy většinou nefungují.

Možné formáty pro komunikaci:

Využívat lze takové formáty, na které je organizace zvyklá, ale není na škodu uvažovat i o kreativnějších formách. V České poště si například tisknou vlastní časopis, využít lze novodobé technologie a poskytnout různé, i interaktivní formy školení a webinářů. Prošetřovatelé na Ministerstvu dopravy zmiňovali jako velmi vhodné dělat pravidelná osobní školení, kde se prezentovaly výsledky činnosti prošetřovatelů. Setkání jsou užitečná, protože umožňují osobní seznámení s příslušnými osobami a opět tím zvyšují důvěru pracovníků oznámit.

4.2.2 Vnitřní směrnice

Postavení příslušné osoby ve firmě/úřadu

Postavení příslušné osoby doporučujeme v organizaci upravit vnitřním předpisem, který bude pamatovat i na možné konfliktní nebo problémové situace, jako jsou možné střety zájmů, překrývající se pravomoci atd. Například specifické postavení čeká příslušné osoby v samosprávných úřadech, kde bude nutné vyhodnocovat vztahy s politickou reprezentací. Velmi důležité je upravit ve vnitřních systémech pravomoci příslušné osoby pro prošetřování – součinnost zaměstnanců, možnost částečně a v mezích zákonů sledovat elektronickou komunikaci zaměstnanců, přístupy do evidencí a databází atd.¹¹

V ústředních správních úřadech již nyní fungují rezortní interní protikorupční programy, v soukromém sektoru často již fungují compliance oddělení. Whistleblowing by měl být součástí s jasně nastavenými vztahy mezi whistleblowingem a například oddělením interního auditu či dalšími kontrolními odděleními a také směrem k vedení. Vhodné je udělat si také přehled oznamovacích kanálů, zda se některé nedublují a zda je jejich využití efektivní.

Pro nastavení whistleblowingu v organizaci již existuje speciální ISO norma 37 002. Nastavení oznamovacích kanálů je i součástí ISO 37 001, normy, která nastavuje management protikorupčních systémů. Povinně například celým procesem nastavení ISO 37 001 prošly pražské městské společnosti. Výhodou tohoto řešení je skutečně praktické řešení systému, a tedy zvýšení jeho funkčnosti, nicméně zavádění ISO norem je časově i finančně náročné a je nutné počítat i se značnými organizačními změnami v úřadech a společnostech.

4.3 Příklady z českého i zahraničního prostředí

Česká pošta¹²: společnost začala intenzivně rozvíjet management řízení až po několika korupčních kauzách. Cílem byla možnost aplikovat ust. § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osoba řízení proti nim, podle něhož se právnická osoba trestní odpovědnosti zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu zabránila.¹³

Ve společnosti existuje ombudsman pro řešení personálních problémů a compliance oddělení, které ve spolupráci s interním auditem nebo právním oddělením prošetřuje podezření na protiprávní jednání. Podle typu oznámení na prošetření oznámení spolupracují všechny zmíněné pozice. Česká pošta aktivně přistupuje ke školení zaměstnanců – snahou je předávat informace srozumitelně a přehledně, ale zejména uvádět takové příklady, které se týkají přímo práce na poště.

<https://www.ceskaposta.cz/o-ceske-poste/profil/compliance-v-cp>

Pražská vodohospodářská společnost: jde o první pražskou městskou firmu, která v roce 2021 absolvovala certifikační audit dle ISO normy 37001, zaměstnává 120 lidí.

Podle vedoucího compliance programu Martina Moulise měla společnost etický kodex, linku a řízení rizik v rámci compliance již dříve, ale chyběly jim dobře nastavené procesy. Nastavit je pomohlo splnění ISO normy 37 001. Celý proces zahrnuje přípravu – analýzu protikorupčních procesů a jejich slabin a následnou implementaci vylepšení těchto procesů. Implementace neznamena pouze vytvoření vnitřního předpisu, ale reálně změny ve struktuře organizace tak, aby procesy fungovaly.

<https://www.pvs.cz/profil/compliance-program/>

11 <https://www.uoou.cz/zamestnavatele/ds-5057>

12 Česká pošta v roce 2023 řešila velké problémy v hospodaření. Zde je vhodné zmínit, že přestože je dobře nastavené řízení rizik a compliance systémů důležité pro ochranu ekonomických zájmů organizací, nemá sílu zvrátit či vyřešit špatná strategická rozhodnutí managementu.

13 Více informací k možnostem vyvinění právnických osob poskytuje metodika Nejvyššího státního zastupitelství – <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/11/Metodika-NSZ-k-%C2%A7-8-odst.-5-ZTOPO-2020.pdf>

Úřad městské části Brno-střed: úřad má za sebou několik větších kauz. Díky této zkušenosti zavedl oznamovací kanály ještě před účinností směrnice. Tajemník Petr Štika se vyjadřuje ke své zkušenosti i veřejně:

„Zavedení anonymního oznamovacího kanálu se nám velmi osvědčilo. Původně jsme ho vnímali pouze jako nástroj prevence před korupčním jednáním. Nicméně oznamovatelé tento nástroj využívají. Už jsme jeho prostřednictvím obdrželi několik desítek podání,“ uvedl Petr Štika, tajemník úřadu Brno-střed. Městská část Brno-střed od zavedení nástroje NNTB.cz na podzim 2021 získala několik podnětů v rámci pracovněprávních vztahů, jejich prošetření pak vedlo i k ukončení pracovního poměru s jednou vedoucí osobou. *„Situaci jsme vzali velmi vážně, protože pracovní prostředí považujeme za důležité. Díky anonymnímu oznamovacímu kanálu jsme mohli svým zaměstnancům vytvořit důstojné pracovní podmínky. Zajímavé je, že na těchto pracovištích pak došlo ke zvýšení celkového pracovního výkonu,“* dodává Štika.¹⁴

<https://www.brno-stred.cz/urad-mc/bezpecnost-a-prevence/nenech-to-byt>

Velká Británie

Ze zahraniční praxe mohou být inspirativní zejména některé kreativní přístupy ke komunikaci a osvětě směrem k pracovníkům. V Británii je systém velmi decentralizovaný, ale v několika oblastech lze najít postupy, které je možné využít i v České republice.

Například metodický pokyn, že nejen vedení organizace, ale i manažeři a vedoucí pracovníci mají propagovat oznamovací systémy. A to nejen komunikačně, ale také svým chováním v práci. Cílem je vytvořit otevřenou kulturu, která zvyšuje pravděpodobnost, že pracovník promluví o jakémkoli pochybení, na které narazí.

Oblast zdravotnictví: kampaň Speak up Month 2022 – říjen. Kampaň je komplexní, staví na vybudované síti zapojených organizací a „průvodců“. Kampaň je rozdělena do 4 týdnů, každý týden má své zaměření. V průběhu celého měsíce vyzývaly NGO pracující v oboru, aby se zúčastnili akce Wear Green Wednesdays (středy v zeleném), a vyjádřili tak viditelnou podporu Freedom to Speak Up. Na níže uvedené internetové stránce jsou ke stažení doprovodné materiály, metodiky, e-learningový kurz, odebírání newsletteru a další.

<https://nationalguardian.org.uk>

Oblast financí: kampaň „In confidence, with confidence“. V rámci kampaně vybízí FCA osoby pracující ve finančních službách, aby nahlásily případná pochybení, a připomíná jim zavedené postupy pro zachování důvěrnosti. Úřad zveřejnil materiály, které mohou firmy sdílet se zaměstnanci, a vypracoval také digitální soubor nástrojů – letáky, videa a další, aby podpořil důvěru jednotlivců k tomu, aby se přihlásili.

<https://www.fca.org.uk/news/press-releases/fca-launches-campaign-encourage-individuals-report-wrongdoing>

14 https://roklen24.cz/?quick_news=whistleblowing-v-cesku-pomaha-k-lepsimu-pracovnimu-prostredi-jiz-tri-mesice-ke-statni-sprave-se-dobrovolne-pripojuji-i-velke-firmy

5 Vybrané poznatky z konference

Konference s názvem „**Zintenzivnění boje proti korupci: whistleblowing**“ se konala ve dnech 17. a 18. ledna 2023. Na konferenci vystoupilo mnoho zahraničních a českých řečníků, odborníků a oznamovatelů, kteří sdíleli své zkušenosti. Následující text přibližuje zkušenosti s ochranou oznamovatelů na Slovensku, v Chorvatsku a Nizozemsku prezentované na konferenci. Dále přináší informace o technických možnostech řešení ochrany oznamovatelů. Prezentace a další výstupy z konference jsou dostupné také na internetové stránce Ministerstva spravedlnosti.¹⁵

5.1 Slovenská zkušenost

Zákon o ochraně oznamovatelů protispoločenskej činnosti na Slovensku nabył účinnosti v březnu roku 2019. Na rozdíl od většiny členských států EU se slovenská legislativa vydala směrem založení nezávislého Úřadu na ochranu oznamovatelů (dále „Úřad“) s celostátní působností a rozšířenými pravomocemi. Jeho předsedkyně Zuzana Dlužořová na konferenci představila základní parametry ochrany oznamovatelů na Slovensku a v druhé polovině příspěvku se zaměřila především na výzvy do budoucna, zejména v otázce, jak dostat téma ochrany oznamovatelů do společenského ekosystému.

Úřad získal celkem široké pravomoci, mimo zajišťování externího oznamovacího kanálu také možnost pozastavit platnost výpovědi zaměstnance, podat trestní oznámení za oznamovatele nebo udělovat souhlas zaměstnavatelům k úkonům vůči zaměstnanci, který je oznamovatelem. Úřad také poskytuje právní podporu oznamovatelům, ale i zaměstnavatelům při vytváření vnitřních oznamovacích systémů, věnuje se vzdělávání a osvětě směrem k veřejnosti.

Předsedkyně úřadu Zuzana Dlužořová jmenovala jako jednu z největších výzev právě zvyšování povědomí veřejnosti. Na Slovensku, podobně jako v České republice, není všeobecná znalost institutu whistleblowingu, existuje malá ochota oznamovat a chybí i obecné povědomí o existenci zákona a samotného úřadu.

Úřad si proto zadal marketingovou kampaň pro zvýšení povědomí o své činnosti. Díky kampani se podařilo zvýšit povědomí o tomto úřadu z původních 7 % dotazovaných na necelou pětinu slovenské populace a návštěvnost internetových stránek úřadu se zvýšila osminásobně. Naopak teoretická ochota učinit oznámení se nezvýšila, podle průzkumu je ochotno oznámit protiprávní jednání 58 % Slováků.

Přestože zákon nabył účinnosti již v prvním čtvrtletí roku 2019, část zaměstnavatelů, kteří jsou povinnými osobami, dosud nezřídila vnitřní oznamovací systém. To se netýká pouze soukromých zaměstnavatelů, ale také správních orgánů. Dohled nad naplňováním zákonných povinností bude výzvou i pro Českou republiku.

¹⁵ <https://korupce.cz/projekt-zintenzivneni-boje-proti-korupci/zintenzivneni-boje-proti-korupci-whistleblowing/>

5.2 Chorvatská zkušenost

V Chorvatsku se zákonodárce rozhodl přidělit výkon působnosti externího oznamovacího kanálu úřadu Veřejné ochránkyně práv. Zástupkyně chorvatské ombudsmanky Dijana Kesonja na konferenci prezentovala dosavadní zkušenosti tohoto úřadu.

Úřad ombudsmanky stanovil lhůtu pro organizace k vytvoření vnitřního oznamovacího kanálu a jmenování příslušných osob, které řeší oznámení. Úřad také vykonává kontrolu nad vnitřními oznamovacími kanály a přijímá informace o přijatých oznámeních od příslušných osob. Pokud úřad dospěje k závěru, že byla uplatněna odvetná opatření vůči oznamovateli, vyhotoví o tom zprávu.

Úřad ombudsmanky se také věnuje vzdělávací a osvětové činnosti. Vzdělává širokou veřejnost, zaměstnance a odborové organizace, ale také příslušné osoby, právníky a soudce. V rámci osvětové činnosti se pak snaží o odstranění negativních stereotypů o oznamování ve společnosti.

Jedním z důležitých chybějících prvků pro funkční ochranu oznamovatelů, které veřejný ochránce práv identifikoval, je potřeba dostupné právní pomoci pro oznamovatele. Tato výzva platí i pro Českou republiku, protože právní pomoc pro oznamovatele zde chybí.

5.3 Nizozemská zkušenost

Nizozemsko je dalším členským státem EU, který se vydal cestou zřízení nezávislého úřadu pro ochranu oznamovatelů (Huis voor Klokkenluiders), a to již v roce 2016. Podobně jako slovenský úřad i ten nizozemský neslouží pouze jako externí oznamovací kanál, ale mezi jeho pravomoci patří také právní poradenství, poskytnutí psychické podpory oznamovatelům nebo možnost vést vyšetřování oznámeného jednání a odvetných opatření učiněných vůči oznamovateli. Úřad však nemá pravomoc učinit sankční nebo preventivní opatření na ochranu oznamovatele a může pouze na základě svých zjištění vydat anonymizovanou zprávu.

Další rolí úřadu je zvyšovat povědomí o ochraně oznamovatelů a podporovat organizace k zavedení kvalitních vnitřních oznamovacích systémů. Při prezentaci sdíleli ředitel Úřadu Wilbert Tomesen spolu se svou kolegyní Kristien Verbraeken také zjištění studie Utrechtské univerzity, která se zabývala rozhodujícími faktory pro úspěšné oznamování.

Mezi rozhodující faktory patří například:

- Pracovníci, kteří řeší oznámení uvnitř organizace, jsou znalí a objektivní, mají dobré úmysly a jsou empatictí.
- Vnitřní oznamovací kanál splňuje zákonné požadavky.
- Otevřenost a transparentnost vnitřního oznamovacího systému.
- Postup řešení oznámení uvnitř organizace je dodržován pečlivě a rychle.

5.4 Technické řešení ochrany oznamovatelů

Mezi způsoby oznamování vyžadované zákonem patří písemné, ústní a osobní oznámení. K podání písemných oznámení může sloužit jako komunikační kanál e-mailová schránka. Jako vhodnější se však nabízí využití pokročilejšího řešení v podobě online platformy přímo vytvořených pro oznamování.

Tyto platformy jsou přínosem nejen pro oznamovatele, ale také pro osoby odpovědné za přijímání oznámení a nakládání s ním. Ochranu dat zajišťuje koncové šifrování posílaných zpráv, ale i další bezpečnostní mechanismy. Platforma může mít i další funkcionality, jako upozorňování příslušné osoby na lhůty, třídění podnětů a dokumentů, překlad zpráv a jejich ukládání na bezpečné online servery.

Oznamovateli a příslušné osobě takovéto technické řešení umožňuje komunikovat při zachování anonymity oznamovatele. Je proto logické, že důvěra oznamovatelů v zabezpečenou platformu bude podstatně vyšší než například u fyzické „schránky důvěry“, která navíc neumožňuje navazující komunikaci mezi oznamovatelem a příslušnou osobou. Na konferenci byla představena platforma Nenech to být.

Ve výběru dodavatele je dobré podívat se na reference a případně nechat nezávisle posoudit deklarované bezpečnostní nastavení komunikace. Na českém i evropské trhu se objevilo mnoho nových společností, které nabízejí technické zajištění, ale ne vždy mají dostatečné zkušenosti a znalosti. Případné nedostatky mohou způsobit velké problémy, zejména pokud by došlo k ohrožení oznamovatele.

6 Užitečné odkazy

Internetová stránka pro oznamovatele a externí oznamovací systém v působnosti Ministerstva spravedlnosti:
<https://oznamovatel.justice.cz/>.

Ministerstvo připravilo také vzorový vnitřní předpis i s komentářem:
<https://oznamovatel.justice.cz/vzorovy-vnitri-predpis-k-provozovani-vnitriho-oznamovaciho-systemu-podle-za-kona-o-ochrane-oznamovatelu-povinnym-subjektem/>

Pro příslušné osoby může sloužit i internetová stránka Ministerstva práce a sociálních věcí Důstojné pracoviště, která nabízí metodiky a podklady pro prošetřování šikany a dalších problémů na pracovištích veřejné správy: [Důstojné pracoviště](#).

Obrátit se můžete i na Centrum pro oznamování www.whistleblowingcenter.cz, jehož cílem je zejména komplexní poradenství pro oznamovatele.

7 Zdroje

Legislativa:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie
Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů
Zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů

Příručky a metodiky:

Ministerstvo spravedlnosti (2022): Metodika k přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie
Ministerstvo vnitra, Sekce pro státní službu (2022): Stanovisko k aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie
Stöhr (2022): Whistleblower investigation process: how to prepare for an internal investigation
Eurocadres (2020): Whistleblowing toolkit. Eurocadres best practice guide
Ministerstvo spravedlnosti (2022): Komparativní studie k ochraně oznamovatelů
Nejvyšší státní zastupitelství (2020): Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodce právní úpravou pro státní zástupce.
EDPS (2019): Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure

Datové podklady:

Evropská komise (2017): Speciální průzkum Eurobarometr ke korupci a oznamování 2016
Behavio (2020): Whistleblowing, průzkum postojů české veřejnosti
The Association of Certified Fraud Examiners (ACFE): A Report to the Nations 2022
EQS Group (2021): White Paper, Whistleblowing Report 2021

Kapitola Vybrané poznatky z konference:

Konference whistleblowing, panel 1, prezentace Představení transpozičních úprav v některých členských státech, Dlužořová Zuzana
Konference whistleblowing, panel 2, prezentace Zkušenosti z vybraných států, Verbraeken Kristien
Konference whistleblowing, panel 2, prezentace Zkušenosti z vybraných států, Kesonja Dijana
Konference whistleblowing, panel 2, prezentace Technické řešení oznamování, Sláma Jan

