



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Česká
republika

„Hlídáme veřejný zájem, hájíme efektivní a
odpovědnou správu země“

WHISTLEBLOWING

V OTÁZKÁCH A ODPOVĚDÍCH

(NEJEN) PRO PROŠETŘOVATELE.

Transparency International – Česká republika (TI) je nevládní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezení. TI se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy, legislativy a soukromého sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním oblastem (například financování politických stran), TI také vyšetřuje konkrétní kauzy a poskytuje právní a vzdělávací služby.

TEAM – Together Effectively Against Malpractice

Praha, 25. 9. 2019

Tato publikace vznikla v rámci projektu *TEAM*. Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Více informací o projektu na <https://www.transparency.cz/pro-prosetrovatele/>

Autoři: Apolena Ondráčková, Sylvie Kloboučková, Jan Dupák

Grafická úprava: Lucia Vilimovská

©2019 Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Obsah

ÚVODEM.....	3
WHISTLEBLOWING (OZNAMOVÁNÍ PROTIPRÁVNÍHO JEDNÁNÍ) V OTÁZKÁCH	4
LEGISLATIVNÍ RÁMEC – NAŘÍZENÍ Č. 145/2015 ZBLÍZKA	7
DOTAZNÍKOVÉ ŠETŘENÍ TI S PROŠETŘOVATELI A ZAMĚSTNANCI SLUŽEBNÍCH ÚŘADŮ	13
a) Dotazníkové šetření u zaměstnanců vybraných služebních úřadů	13
b) Dotazníkové šetření u prošetřovatelů vybraných služebních úřadů	20
OSOBNĚ A OTEVŘENĚ S PROŠETŘOVATELI	22
DOPORUČENÍ TI – ZÁKLADNÍ KAMENY	25
KONTROLNÍ SEZNAM (NEJEN) PRO PROŠETŘOVATELE	26
<u>Poděkování</u>	28

ÚVODEM

Proč Transparency International a proč whistleblowing?

Transparency International se celosvětově věnuje problematice ochrany oznamovatelů protiprávního jednání, takzvaných whistleblowerů, již dlouhodobě. V této oblasti vyvíjí jednotlivé národní pobočky Transparency International rozdílné aktivity – primárně proto, že se právní rámec v různých zemích liší. Někde, jako například v České republice, taková právní úprava dokonce stále chybí.

Dlouhodobou ambicí české pobočky Transparency International (dále jen TI) je zajistit, aby potenciálním whistleblowerům byla zajištěna dostatečná právní jistota a ochrana v případě, že se rozhodnou ohlásit protiprávní jednání. Neboť jak bude vysvětleno níže, i přes skutečnost, že whistlebloweri svým konáním chrání nejen majetek, ale také demokratické hodnoty, životní prostředí, lidské zdraví a životy, není jim bez robustní legislativní úpravy zajištěno, že jim za jejich konání nebudou hrozit odvetná opatření.

Kdo nebo co je TEAM?

V rámci své dlouholeté činnosti s cílem posílit ochranu whistleblowerů zahájila TI koncem roku 2017 projekt s názvem Together Effectively Against Malpractice (dále jen TEAM), česky Společně efektivně proti nekalému jednání.

Projekt TEAM se zabývá následujícími tématy:

- Analýza nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále jen Nařízení) s doporučeními na vylepšení jeho aplikace v praxi.
- Lobbying na národní úrovni se snahou o zvýšení povědomí o problematice ochrany whistleblowerů.

Co je cílem této příručky?

Tato příručka reflektuje část výstupů projektu TEAM (viz výše), a to konkrétně analýzu Nařízení a doporučení TI na jeho vylepšení v praxi.

Snahou je poskytnout (nejen) prošetřovatelům služebních úřadů, ale i například začínajícím compliance manažerům ze soukromé sféry kompilát relevantních informací (i) o pozadí a významu whistleblowingu, (ii) o známých whistleblowerech, (iii) data a statistiky o fungování Nařízení, (iv) pohled prošetřovatelů a zaměstnanců služebních úřadů. V neposlední řadě tato příručka obsahuje také jednoduše aplikovatelná doporučení a postřehy TI.

WHISTLEBLOWING (OZNAMOVÁNÍ PROTIPRÁVNÍHO JEDNÁNÍ) V OTÁZKÁCH A ODPOVĚDÍCH

Co je whistleblowing?

Transparency International (TI) definuje whistleblowing jako zveřejnění nebo nahlášení informací o nekalém jednání, které zahrnuje korupci, trestné činy, porušení zákonných povinností, justiční omyly, ohrožení zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí, zneužití pravomocí, neoprávněné použití veřejných prostředků nebo veřejného majetku, závažné případy plýtvání prostředky nebo špatného hospodaření, střetu zájmů a veškerou činnost sloužící k zakrytí vyjmenovaných typů jednání.

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

Proč se nepoužívá český název?

Slovo whistleblower vzniklo z anglického slovního spojení *blow the whistle*, doslovně zapískat na píšťalku, přeneseně upozornit na nějakou nepravost. Nejužívanější český ekvivalent pro tento anglický výraz je oznamovatel či oznamovatel nekalého jednání. Anglický výraz se používá pro svou jednoduchost, ustálenost a jednoznačnost všude po světě.

Je zajímavostí, že například v Polsku se pro slovo whistleblower ujal výraz „sygnalista“. Pro české prostředí srozumitelné, ale v praxi ne zcela použitelné.

Kdo je whistleblower?

Neexistuje jedna jediná obecně platná definice whistleblowerera. Můžeme říci, že je to člověk, který má privilegovaný přístup k informacím o činnosti organizace, v níž působí (tj. má informace, ke kterým se nikdo zvnějšku nedostane), a upozorní na závažná nekalá jednání, která mohou ohrožovat či poškozovat veřejný zájem.

Opravdu v reálném životě takoví lidé existují?

Ano, namátkou si připomeňme příběhy tří známých whistleblowerů. Jednoho Čecha, jedné mladé odvážné Slovenky a případ z USA, který otřásl celým světem.

Bývalý senátor **Libor Michálek** v roce 2010 ve funkci ředitele Státního fondu životního prostředí podal trestní oznámení kvůli podezření z trestného činu pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži. Jednalo se o zakázku na čističku odpadních vod, jejíž cena měla být údajně předražena o 3 miliardy Kč a vítězná firma z této ceny měla jistým osobám vrátet úplatky ve výši 1,5 miliardy. Ze své funkce byl ministrem odvolán. V březnu 2011 byl za boj proti korupci oceněn Nadačním fondem proti korupci. V květnu 2011 mu Nadace Charty 77 udělila Cenu Františka Kriegla za statečný, systematický a nekompromisní boj proti korupci ve státní správě. V letech 2012 až 2018 byl

senátorem za obvod č. 26 – Praha 2, od října 2018 je předsedou hnutí VIZE pro Česko. Osobně se zúčastní plánovaného semináře.

Zuzana Hlávková jako mladá zaměstnankyně slovenského ministerstva zahraničních věcí odhalila pozadí netransparentní veřejné zakázky. Prvotně se snažila svá podezření řešit interně. Smluvila si schůzku s ministrem, nicméně všichni nadřízení se snažili ji přesvědčit, že je to normální a že se to „tak prostě dělá“. Rozhodla se tedy z ministerstva odejít a následně o tom promluvit. Dle svých slov se nemohla podílet na něčem, co jde tak moc proti jejímu přesvědčení, a kdyby na ministerstvu nadále pracovala, nemohla by se ani podívat do očí svým rodičům a přátelům. Na právním řešení celé situace začala spolupracovat se slovenskou pobočkou Transparency International, se kterou následně začala spolupracovat více, a to zejména na projektech věnujících se právě ochraně whistleblowerů. Stala se vzorem a inspirací pro mnohé whistleblowery nejen na Slovensku.

Edward Joseph Snowden je bývalý zaměstnanec americké CIA, který do tisku vynesl informace o masivním a do té chvíle před veřejností utajovaném celosvětovém protizákonném sledování telefonů a elektronické komunikace ze strany bezpečnostních služeb USA. Snowden byl obviněn americkými úřady z krádeže vládního majetku, neoprávněného předávání informací o národní bezpečnosti a vědomého vyzrazení tajných informací neoprávněné osobě. Nyní využívá azylu, jenž mu byl udělen Ruskem, a žije v Moskvě. Jeho příběh stále vzbuzuje velké kontroverze, pro mnohé je hrdinou, pro mnohé zrádcem, který vyzradil služební tajemství.

Jaký je rozdíl mezi whistleblowerem a udavačem?

Whistleblower bývá často z důvodu neznalosti označován za práskače, bonzáka, udavače atd. Rozdíly mezi nimi jsou však zcela zásadní a největší překážkou v řešení problematiky whistleblowingu je právě nepochopení toho, kdo je whistleblower. Není to člověk, který by chodil a cíleně hledal informace. Spíše jde o člověka, který se náhodou ocitne v situaci, kterou musí nebo by měl nějak řešit. Zda ji nakonec řešit bude, závisí na mnoha okolnostech. Rozhodovat mohou osobní etické zásady, ale třeba i pocit, že je člověk „zahnán do kouta“.

Whistleblower informace záměrně nevyhledává. V naprosté většině případů se k nim dostane náhodou v souvislosti se svou prací. Druhým podstatným aspektem je charakter informací. Nejedná se o jakékoliv informace (například že kolega používal pracovní tiskárnu k soukromým účelům nebo že překročil stanovenou délku polední pauzy apod.), nýbrž o informace o závažném protiprávním či neetickém jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem.

Mnohdy je takové „odhalení“ pro člověka šok: potenciální whistleblower s hrůzou zjišťuje, kde, resp. s kým vlastně pracuje. Dalším podstatným rysem je skutečnost, že ať už whistleblower informace zveřejní, nebo je postoupí příslušným kontrolním orgánům, nemá z toho žádný osobní prospěch. Naopak mnohdy podstupuje značná profesní i osobní rizika (od propuštění přes nemožnost sehnat nové zaměstnání až po trestní stíhání). K tomu je nezbytné dodat, že než se whistleblower rozhodne, jak s informacemi naloží, uplyne obvykle poměrně dlouhá doba. Není tomu tak, že snad by whistleblower s každou zjištěnou informací automaticky běžel, aby ji nutně ohlásil. Opak je pravdou, **95 % whistleblowerů se snaží daný problém vyřešit nejdříve interně.**¹

¹ <http://www.whistleblower.org/resources/>

VÍTE, ŽE...

...dalším podstatným rozdílem je to, že whistlebloweri oznamují svá podezření veřejným orgánům v demokratickém právním státě? Jejich motivací není získání výhody v režimu, který by pak potlačoval lidská práva těch, kteří jsou označeni za podezřelé z nekalého jednání.

Proč je whistleblowing důležitý?

Whistleblowing je nástroj, který může pomoci ochránit veřejný zájem, ale i lidské životy. Aktivnější využívání whistleblowingu mohlo zabránit celé řadě závažných událostí a neštěstí v posledních letech, případně snížit jejich následky. Vyšetřování havárií, ekologických katastrof, ekonomických skandálů a dalších událostí, při nichž došlo k rozsáhlým škodám, často ukázalo, že zaměstnanci o nekalých praktikách nebo potenciálním nebezpečí věděli, ale báli se jednat. V horších případech bylo zjištěno, že zaměstnanci na problém sice upozorňovali, ale zaměstnavatel nebo příslušní úředníci jejich upozornění ignorovali.

VÍTE, ŽE...

...v roce 2018 Čech pracující na německé nákladní lodi zjistil, že vedení lodi úmyslně vyvádělo olej do moře za použití speciálně vbudovaných trubek. Toto jednání ohrožující životní prostředí oznámil a na základě jeho ohlášení byla společnosti udělena pokuta za porušování mezinárodního práva ve výši 3,5 milionu dolarů a za znečišťování moře pokuta \$50 milionů. Český whistleblower byl za své statečné jednání oceněn.

Proč je důležitá ochrana whistleblowerů?

Ocitnout se v pozici člověka, který se stal svědkem protiprávního jednání, je obtížné. Najednou je whistleblower vystaven celé řadě otázek a dilemat. Zda jednání nahlásit (*uvěří mi někdo?, budu mít dostatek důkazů?, nepřijdu o místo?...*), anebo mlčet (*budu s tím moc žít a nadále pracovat, tam kde pracuji?*).

Právě komplexní a funkční (zákonná) ochrana může člověku pomoci rozhodnout se pro to, že promluví.

LEGISLATIVNÍ RÁMEC

V České republice již bylo projednáváno několik návrhů zákona, ale žádný z nich neprošel úspěšně legislativním procesem. Jediným přijatým právním aktem je tak nařízení č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu. Podle tohoto Nařízení zřídí služební orgán:

- pozici prošetřovatele, který přijímá oznámení státních zaměstnanců a prošetřuje v nich obsažená podezření,
- veřejně přístupnou schránku pro příjem oznámení v listinné podobě,
- e-mailovou adresu pro příjem oznámení v elektronické podobě.

Dále Nařízení stanoví základní procesní pravidla, kdo má obdržené oznámení prošetřit, v jaké lhůtě a jak má informovat o průběhu a výsledcích prošetření. Totožnost oznamovatele prošetřovatel utají, pokud o to oznamovatel požádá. S poskytnutými dokumenty se nakládá ve zvláštním režimu.

V říjnu 2019 schválily orgány Evropské unie směrnici o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, což by mělo vést k přijetí robustní právní ochrany oznamovatelů ve všech členských zemích EU. Doposud zákon na ochranu whistleblowerů přijala pouze desítka států, například Velká Británie, Nizozemsko, Itálie nebo Slovensko. Česká republika má dva roky na přijetí komplexní zákonné úpravy. Ta by měla dopadnout i na služební úřady, proto zřejmě dojde ke zrušení Nařízení a k několika úpravám služebního zákona, které zajistí ochranu oznamovatelů před odvetnými rozhodnutími o služebním poměru.

VÍTE, ŽE...

...i po finálním schválení směrnice a jejím transponováním do českého právního řádu budou doporučení k lepšímu fungování Nařízení stále relevantní? I přes nahrazení Nařízení novou zákonnou úpravou, budou mít služební orgány povinnost zřídit efektivní a důvěrné kanály pro oznamování protiprávního jednání tak, jak to v obecných obrysech ustanovuje Nařízení.

NAŘÍZENÍ Č. 145/2015 SB. ZBLÍŽKA²

Dle § 8 Nařízení jsou určení prošetřovatelé jednotlivých služebních úřadů povinni zasílat (do 1. března) roční písemnou zprávu Ministerstvu vnitra o své činnosti za uplynulý kalendářní rok.

Kompilát údajů uvedených ve zprávách, které byly od období účinnosti Nařízení (1. července 2015) předloženy Ministerstvu vnitra, je uveden níže.

² Statistiky a informace ohledně počtu a typu stížností získala TI na základě písemné žádosti od Ministerstva vnitra ČR.

Použité statistiky se týkají pouze podání, která byla prošetřovateli vyhodnocena jako oznámení dle Nařízení Jedná se tedy pouze o **relevantní podněty**. Součástí statistiky jsou i podání, která byla prošetřena prošetřovateli dle § 3 odst. 1–3 Nařízení.³

Zároveň statistika **neobsahuje podání, která byla kvalifikována jako stížnost** podle § 157 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Stížnosti byly dle informací Ministerstva vnitra postoupeny dalším správním orgánům.

Graf č. 1 představuje počet přijatých oznámení prošetřovateli v období od roku 2015 (od 1. července 2015) do roku 2018:



Z celkově **252 oznámení** za období 2015–2018, jich bylo nejvíce prošetřeno na České obchodní inspekci (19 oznámení), na Generálním finančním ředitelství (24 oznámení) a na Českém úřadě zeměměřičském a katastrálním (40 oznámení).

VÍTE, ŽE...

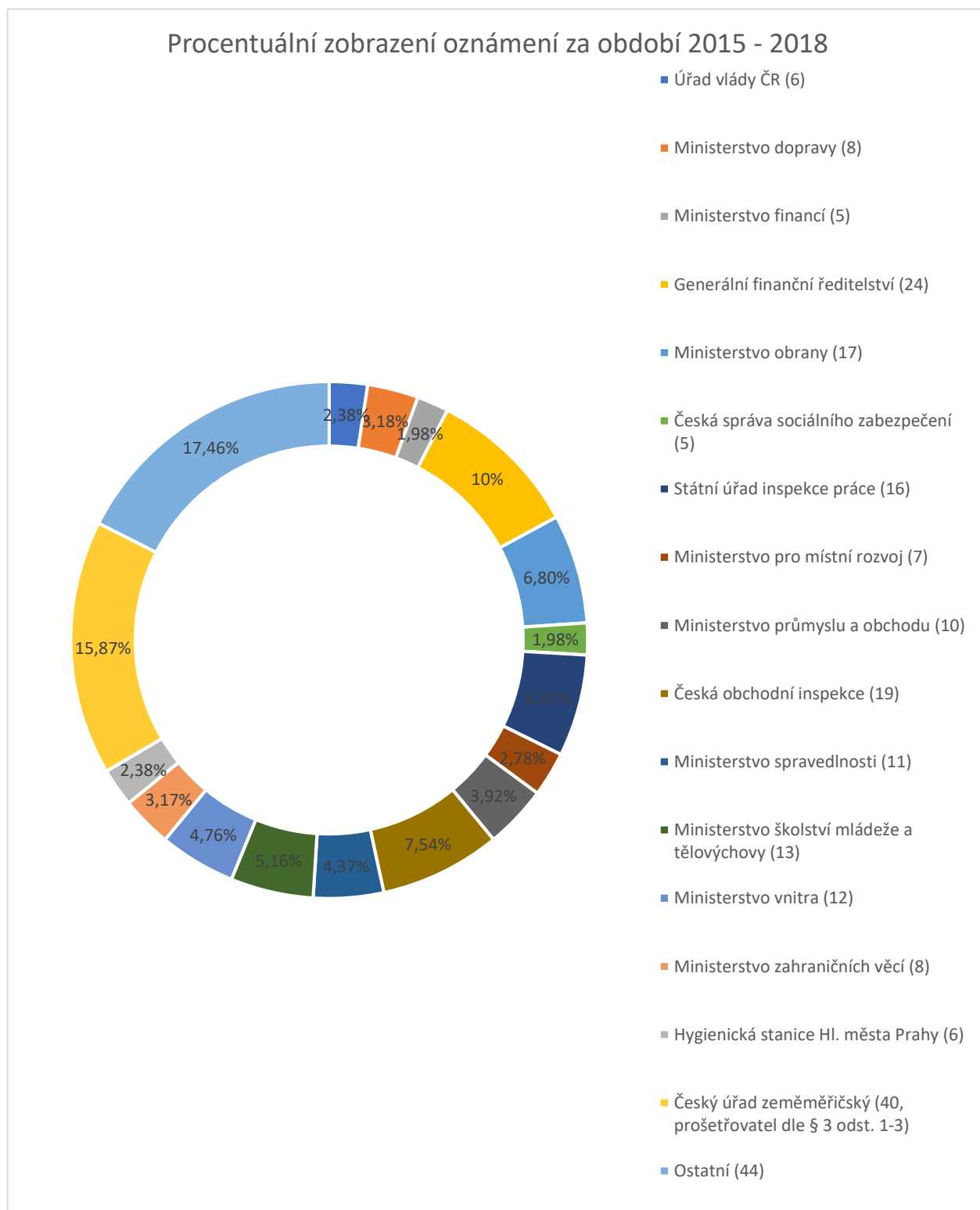
... někteří prošetřovatelé nepředložili Ministerstvu vnitra ČR prostřednictvím služebního orgánu písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý kalendářní rok? Jednalo se například o Ministerstvo zdravotnictví ČR v roce 2016 a 2017.

³ § 3 (1) Prošetřovatel přijímá oznámení a prošetřuje v nich obsažená podezření, týkající-li se představeného, státního zaměstnance, jiného zaměstnance nebo osoby ve služebním poměru podle jiného právního předpisu zařazených ve služebním úřadu, v němž je určen prošetřovatelem, a dále vedoucího bezprostředně podřízeného služebního úřadu nebo prošetřovatele v bezprostředně podřízeném služebním úřadu.

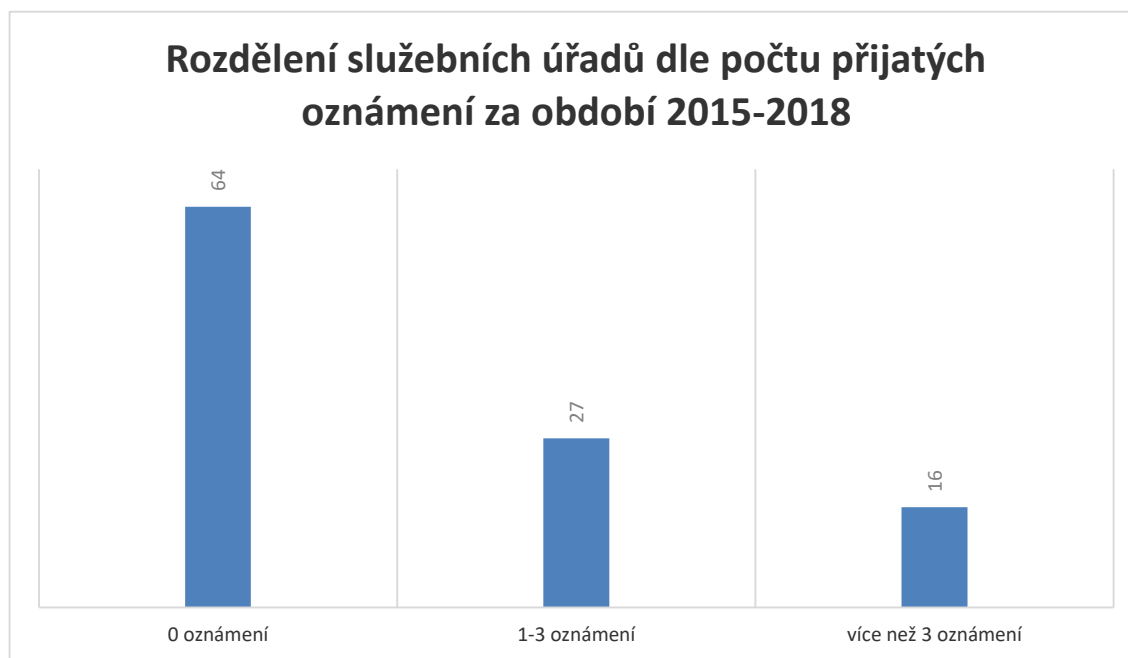
(2) Prošetřovatel určený vládou přijímá oznámení a prošetřuje v nich obsažená podezření, týkající-li se člena vlády, náměstka ministra vnitra pro státní službu, vedoucího ústředního správního úřadu nebo prošetřovatele určeného náměstkem ministra vnitra pro státní službu nebo vedoucím ústředního správního úřadu.

(3) Prošetřovatel určený náměstkem ministra vnitra pro státní službu přijímá oznámení a prošetřuje v nich obsažená podezření, týkající-li se vedoucího služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státního tajemníka, personálního ředitele sekce pro státní službu nebo prošetřovatele určeného vedoucím služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státním tajemníkem nebo personálním ředitelem sekce pro státní službu.

Graf č. 2 procentuálně zobrazuje počet oznámení prošetřených v roce 2015–2018. Skupina „ostatní“ představuje veškeré služební orgány, které za mapované období nahlásily méně než 3 oznámení:



Graf č. 3 znázorňuje rozdělení služebních úřadů do kategorií dle počtu přijatých oznámení za období 2015–2018⁴:



Ze statistik k počtu přijatých oznámení na jednotlivých služebních úřadech lze vypožorovat následující:

- (i) Velký nárůst přijatých oznámení v roce 2016 je možné **přičítat efektu „aktuálnosti“**. Jinými slovy všichni zaměstnanci služebních úřadů byli nově seznámeni s Nařízením a s institutem prošetřovatele, což mohlo vést k vyššímu počtu oznámení v roce 2016.
- (ii) **Nelze předjímat**, že služební úřady s více zaměstnanci či s více exponovanou agendou mají více oznámení než úřady například s lokální působností či méně citlivým předmětem činnosti. Příkladem může být Hygienická stanice hlavního města Prahy či Český úřad zeměměřičský a katastrální s vyšším počtem prošetřených oznámení.
- (iii) **Velká většina služebních úřadů neeviduje žádné relevantní oznámení** za dobu účinnosti Nařízení.

⁴ Do statistiky jsou zahrnuty i ty služební úřady, které vznikly až po účinnosti Nařízení, jako například Finanční analytický úřad či Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

VÍTE, ŽE...

... nízký nebo žádný počet stížností nemusí nutně znamenat, že na služebním úřadě nedochází k páchání protiprávního jednání?

Můžete to také reflektovat jako špatné nastavení interního mechanismu pro hlášení protiprávního jednání, například nízkou vzdělanost/vyškolnost zaměstnanců, jejich nedůvěru či nízkou podporu ze strany vedení.

Kterých nedostatků se stížnosti týkaly? V obecné rovině se prošetřovatelé setkali s následujícími pochybeními:

- i. Porušení povinností státních zaměstnanců, například nedodržení docházky, nevhodná komunikace či porušení etických zásad.
- ii. Překročení pravomocí představeného, například nevhodné chování představených ke svým podřízeným.
- iii. Odměňování.
- iv. Nedostatky v oblasti vyřizování stížností dle § 157 zákona o státní službě ve služebních úřadech.
- v. Zneužití služebního vozidla.

DOTAZNÍKOVÉ ŠETŘENÍ TRANSPARENCY INTERNATIONAL S PROŠETŘOVATELI A ZAMĚSTNANCÍ SLUŽEBNÍCH ÚŘADŮ

Na podzim v roce 2018 provedla TI dotazníkové šetření na sedmi vybraných služebních úřadech⁵:

- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
- Státní úřad pro kontrolu léčiv
- Ministerstvo spravedlnosti
- Ministerstvo financí
- Finanční analytický úřad
- Pražská správa sociálního zabezpečení⁶
- Ministerstvo pro místní rozvoj

Cílem tohoto šetření bylo v hrubých obrysech zmapovat aktuální fungování Nařízení a položit tak pomyslnou startovní čáru pro další aktivity TI v oblasti whistleblowingu (nejen) ve státní správě.

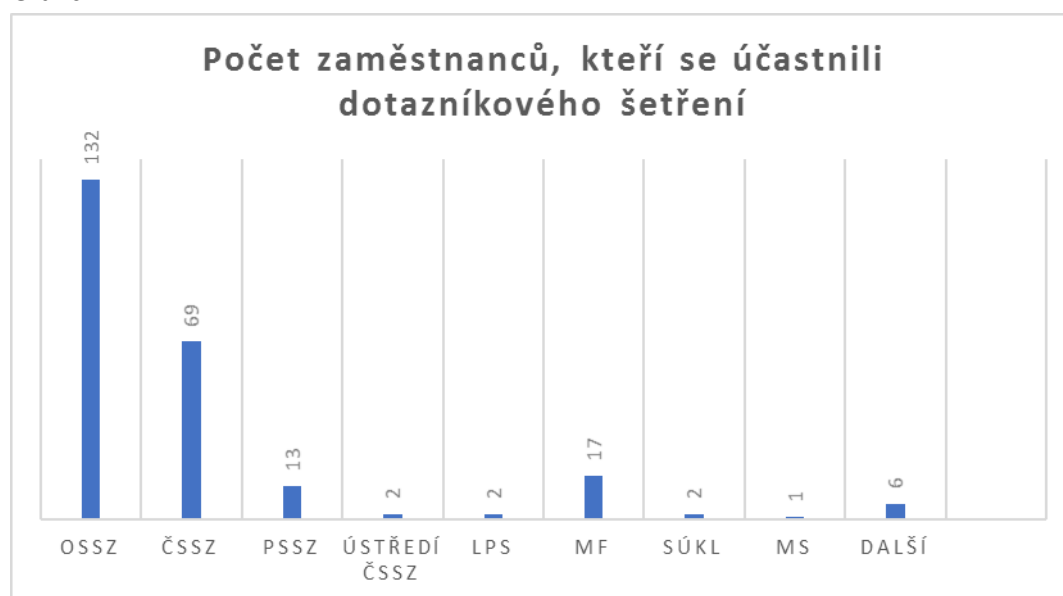
V rámci této aktivity byly vytvořeny dva dotazníky. První byl určen zaměstnancům vybraných služebních úřadů a druhý pro jejich prošetřovatele.

a. Dotazníkové šetření u zaměstnanců vybraných služebních úřadů

Z celkových sedmi oslovených služebních úřadů vyplnilo dotazníkové šetření celkem **244 zaměstnanců**.

Účast jednotlivých služebních úřadů naleznete níže:

Graf č. 1:



⁵ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nebyl osloven s možností účasti v dotazníkovém šetření z důvodů odmítnutí osobního setkání se zástupcem TI.

⁶ Dotazníkové šetření bylo zasláno Pražské správě sociálního zabezpečení a jejím prostřednictvím distribuováno dalším úřadům, jako například Okresní správě sociálního zabezpečení.

Jak je patrné z grafu č. 1, TI zaznamenala nejvíce odpovědí od České správy sociálního zabezpečení (a z jejích jednotlivých úřadů).

Naopak zaměstnanci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Finančního analytického úřadu a Ministerstva pro místní rozvoj se dotazníkového šetření neúčastnili či neuvedli služební úřad, na kterém působí, a byli zahrnuti do statistiky „další“.

Jako důvody k nízké účasti zaměstnanců ze služebních úřadů, vyjma Českou správu sociálního zabezpečení, se nabízejí:

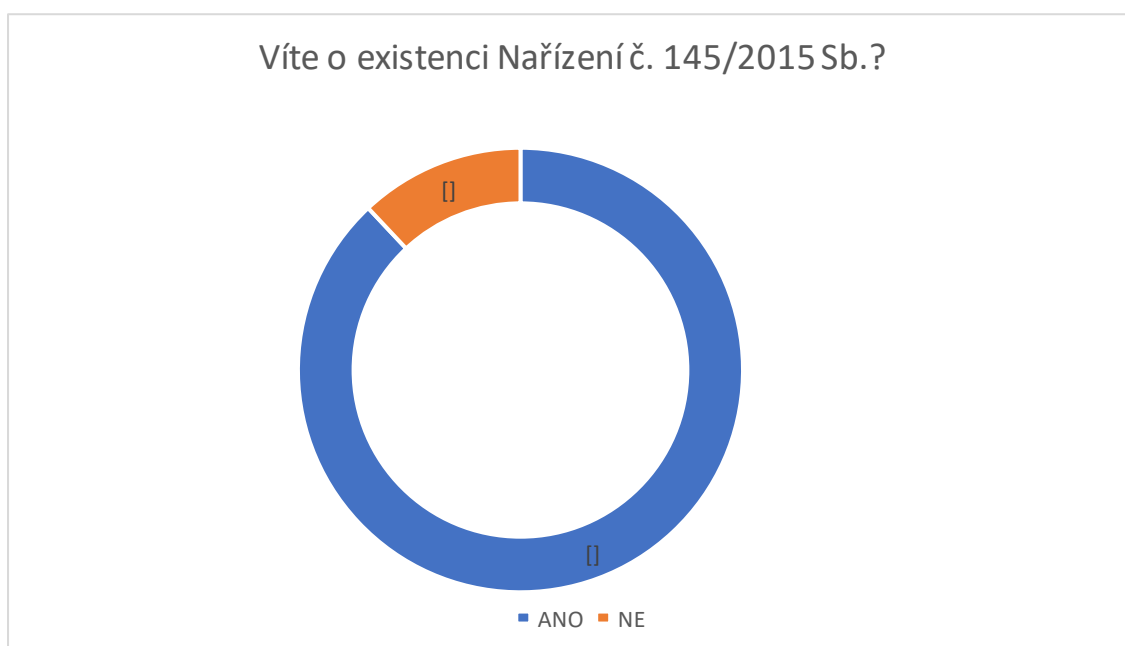
- i. Neochota prošetřovatele distribuovat dotazníkové šetření.
- ii. Zákaz ze strany vedení služebního úřadu.
- iii. Neochota na straně zaměstnance dotazníkové šetření vyplnit.
- iv. Technické potíže či jiné případné nedostatky dotazníkového šetření.

Nízká účast v dotazníkovém šetření do jisté míry reflektuje nízký zájem a povědomí o oznamování protiprávního jednání a demonstruje, že důraz na viditelnost a pochopení důležitosti Nařízení je také nedostačující.

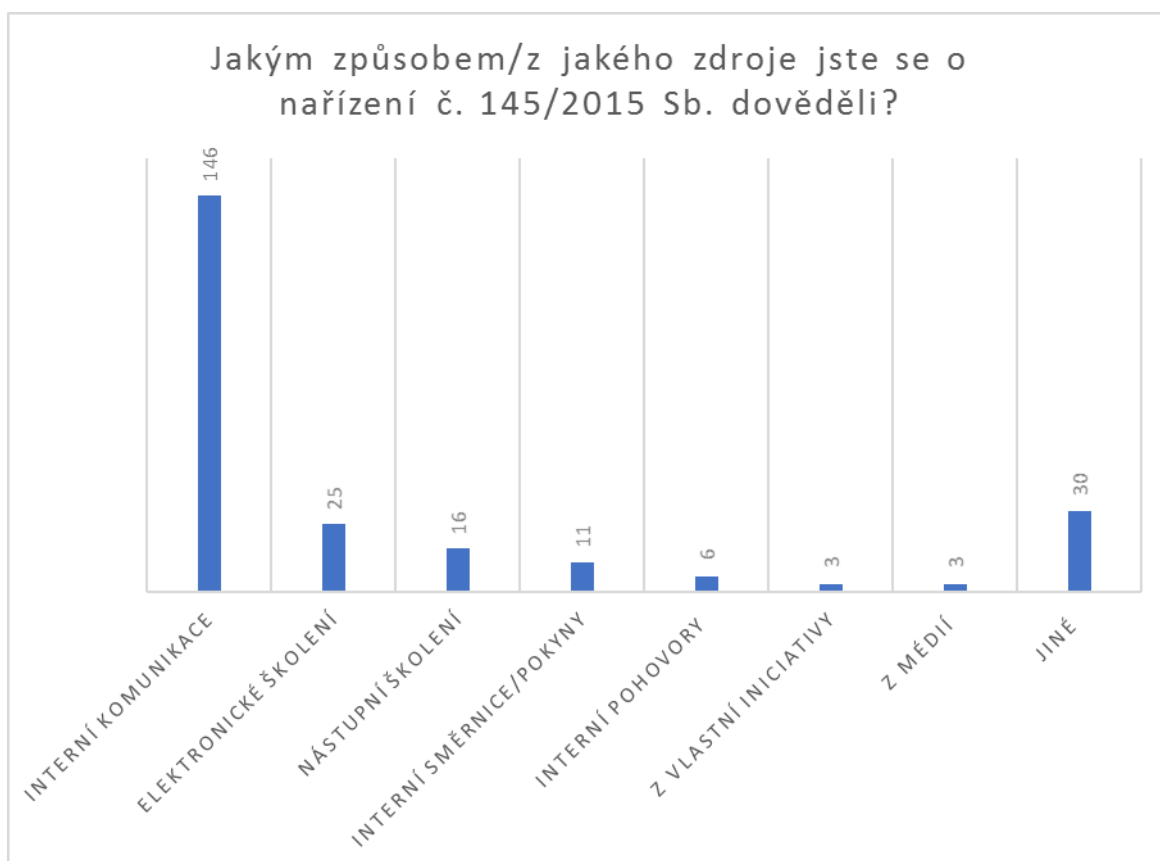
Znají zaměstnanci služebních úřadů Nařízení? Jak se o něm dověděli?

Grafy č. 2 a č. 3 znázorňují odpovědi zaměstnanců služebních úřadů na otázku, zda vědí o existenci Nařízení a v případě, že jejich odpověď je kladná, jakým způsobem, potažmo z jakého zdroje se o Nařízení dověděli:

Graf č. 2



Graf č. 3



Z grafů č. 2 je patrné, že velká většina zaměstnanců služebních úřadů je obeznámena s existencí Nařízení.

Klíčová informace vyplývá však z grafu č. 3, dle kterého je patrné, že pro zaměstnance služebních úřadů, kteří se zúčastnili dotazníkového šetření, byl **nejefektivnější komunikační kanál** pro získání minimálního povědomí o Nařízení **interní komunikace daného služebního úřadu**.

Pro zajištění reálné funkčnosti interních ohlašovacích mechanismů je nutné, aby vedení služebního úřadu, nota bene prošetřovatelé, dostatečně zmapovali a identifikovali nejefektivnější způsoby a formy komunikace tak, aby bylo možné zaměstnance oslovit a adekvátně adresovat danou problematiku.

Setkali se zaměstnanci služebního úřadu s protiprávním jednáním?

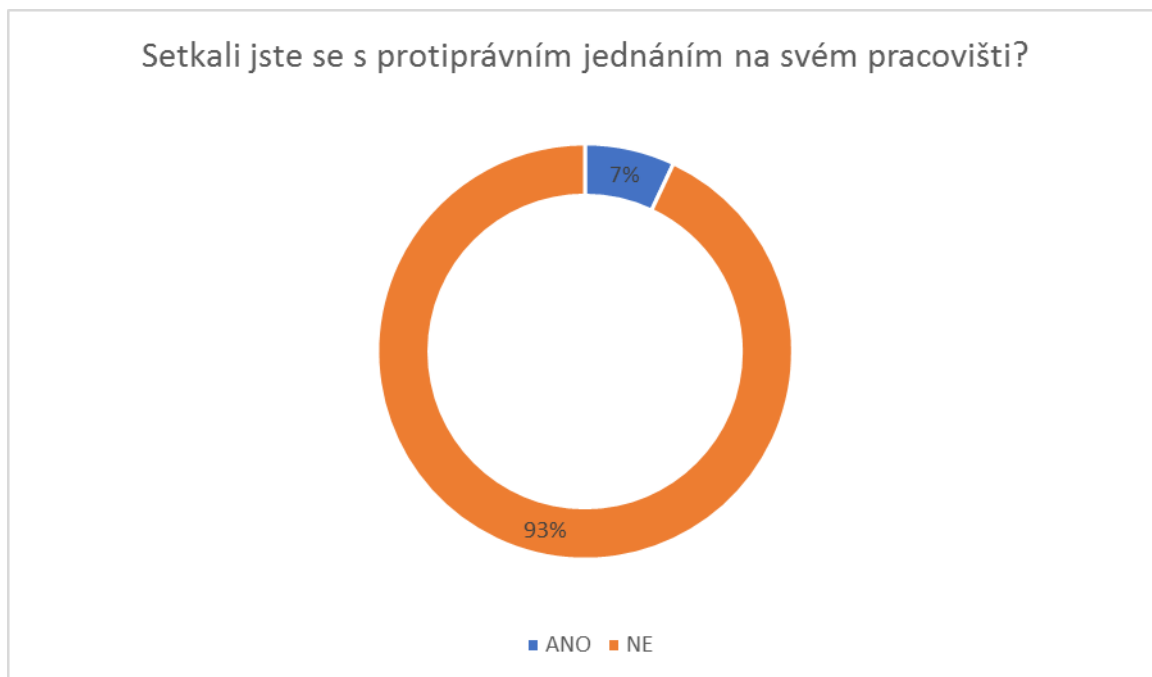
Z nízkého počtu podnětů, které prošetřovatelé na jednotlivých služebních úřadech obdrželi (a následně prošetřovali – viz statistika výše) lze vyvodit následující:

- i. Zaměstnanci služebních úřadů se nesetkali s protiprávním jednáním na pracovišti nebo

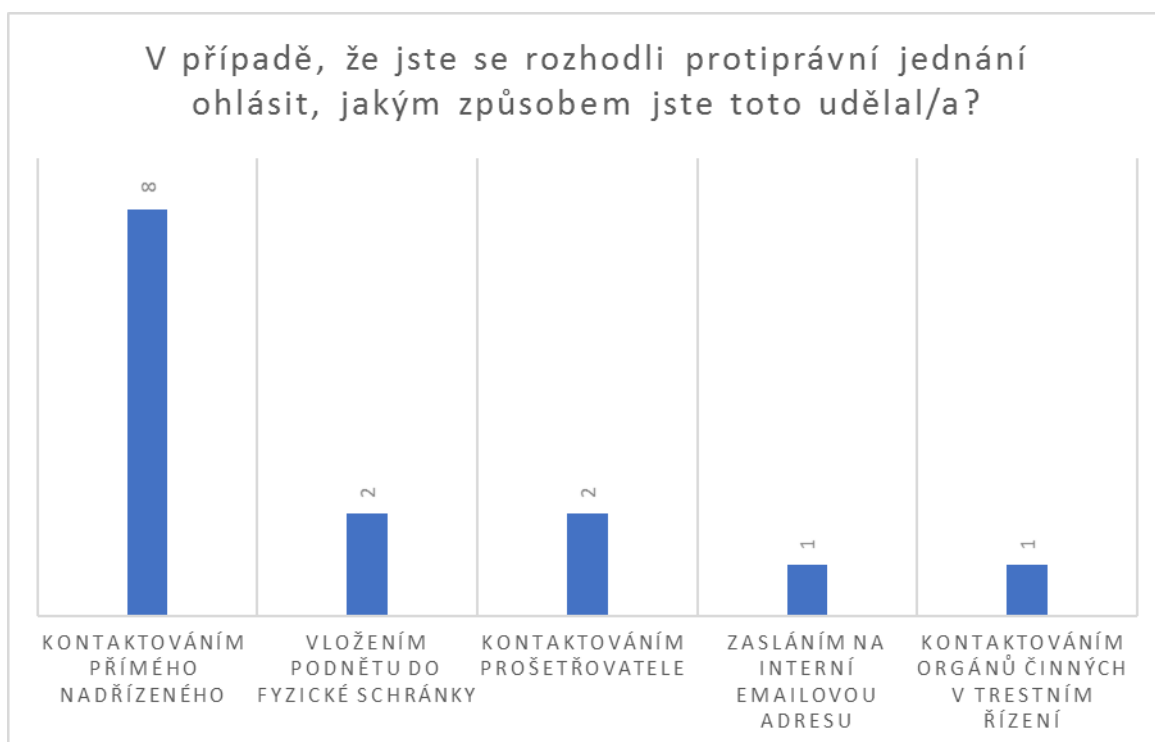
- ii. zaměstnanci služebních úřadů se setkali s protiprávním jednáním na pracovišti, ale neohlásili je.

Zda se zaměstnanci služebních úřadů (i) setkali s protiprávním jednáním, (ii) jakým způsobem toto protiprávní jednání ohlašovali a (iii) případně z jakého důvodu se rozhodli protiprávní jednání neohlašovat je znázorněno v grafu č. 4, č. 5 a č. 6.

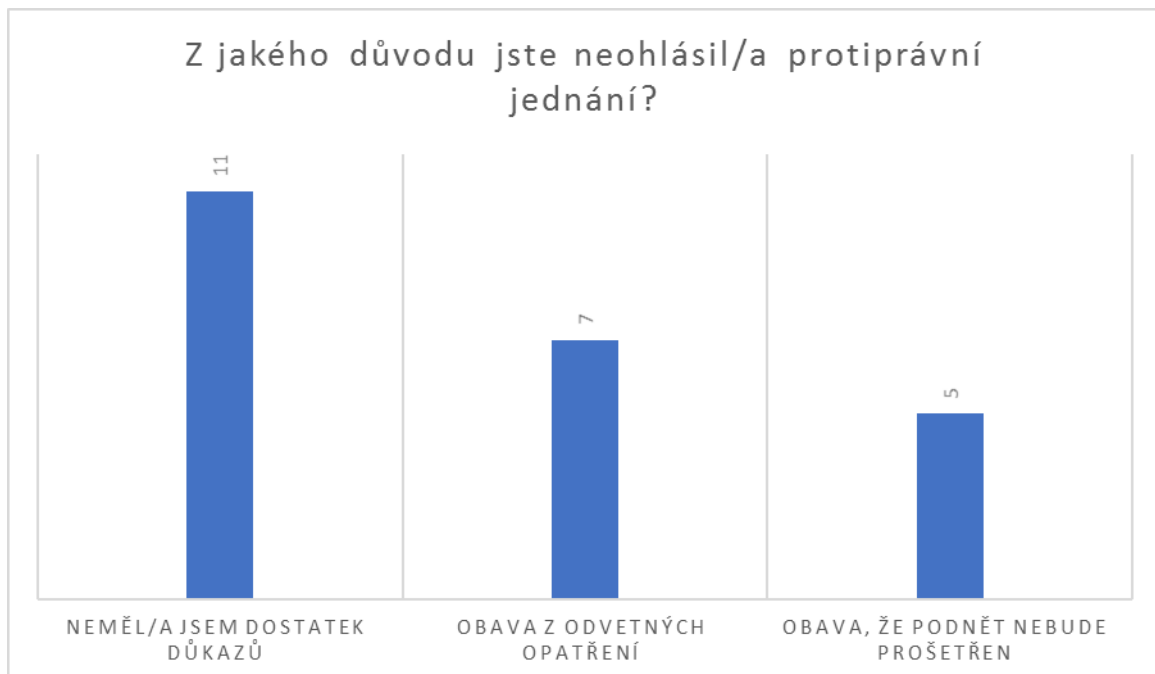
Graf č. 4



Graf č. 5



Graf č. 6



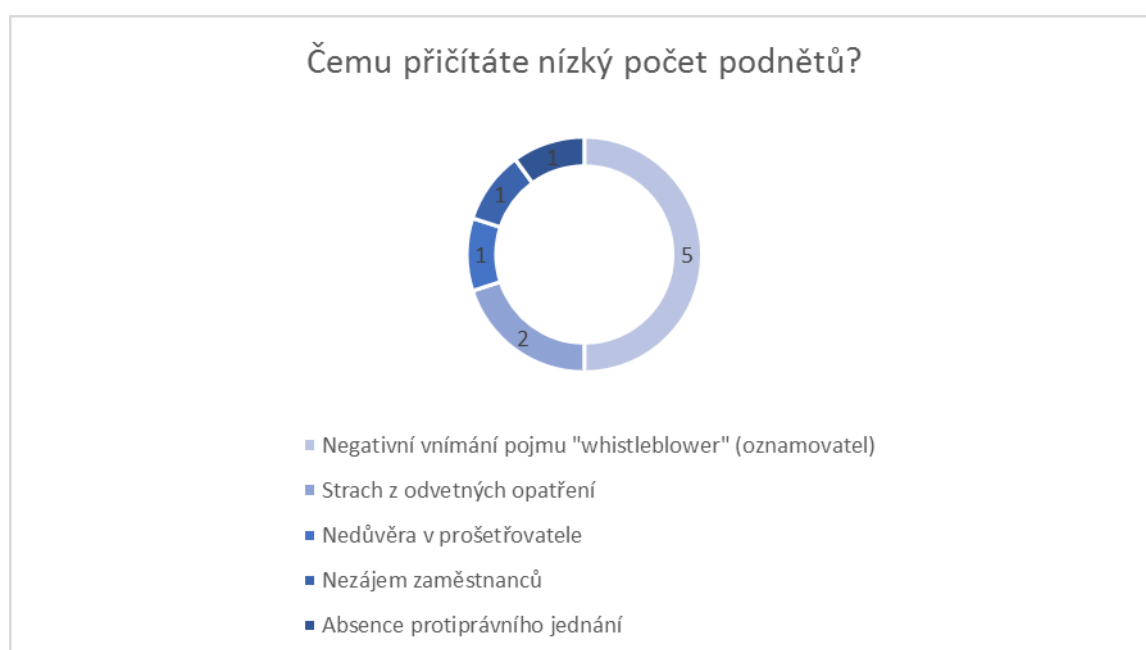
Interpretujeme-li graf č. 4, přes 17 zaměstnanců, kteří se účastnili dotazníkového šetření, se setkala s údajným protiprávním jednáním. Avšak jak znázorňuje graf č. 5, rozhodlo se 14 ze 17 respondentů údajné protiprávní jednání ohlásit. To znamená, že 3 respondenti údajné protiprávní jednání neohlásili.

Graf č. 6⁷ znázorňuje důvody, proč dotazovaní zaměstnanci neohlásili údajné protiprávní jednání. Mezi hlavní důvody patřil nedostatek důkazů a obava z odvetných opatření.

Důvody, proč služební úřady evidují nízký počet podnětů, tak mohou být zapříčiněny nejen **irelevantností podnětů**, tedy neschopností zaměstnanců rozlišit protiprávní jednání, jež je možné hlásit dle Nařízení (viz výše), ale i **nedostatkem důkazů**, které by podpořily jejich tvrzení, **strachem z odvetných opatření** a **obavou, že jejich podnět nebude řádně prošetřen**. Jedná se tak o zcela typické důvody, proč se svědek či oběť rozhodne protiprávní jednání neohlásit.

A čemu přiřítají prošetřovatelé oslovených služebních úřadů nízký počet podnětů? Odpovědi představuje graf č. 7:

Graf č. 7



Jak představuje graf č. 7, stojí za nízkým počtem stížností negativní vnímání pojmu whistleblower (oznamovatel) ze strany zaměstnanců služebních úřadů. Graf č. 6 a 7 tak znázorňují zcela odlišné vnímání problematiky ze strany prošetřovatele a zaměstnance služebního úřadu.

⁷ Graf č. 6 představuje jisté diskrepance v odpovědích. Ne každý z respondentů, který odpověděl na otázku č. 6, zároveň odpověděl na otázku č. 4 „ANO“. Toto může znamenat, že počet neoznamovaných údajných protiprávních jednání je vyšší, než znázorňuje graf č. 4.

Jednou z nejdůležitějších rolí prošetřovatelů, na kterou ovšem není kladen dostatečný důraz, je zajištění důvěrného a anonymního prostředí. Zaměstnanci služebních úřadů se tak budou cítit komfortně a podpoření v momentě, kdy se rozhodnou protiprávní jednání nahlásit.

Kontrolní seznam pro prošetřovatele

1. Je fyzická schránka i interní e-mailová adresa pro ohlašování protiprávního jednání zajištěna tak, aby hlášení mohlo proběhnout zcela anonymně? Například není fyzická schránka v dohledu kamery?
2. Jsou zaměstnanci dostatečně informováni o institutu prošetřovatele a o jeho/jejích pravomocích během vyšetřování? Věnujete se dostatečně posilování integrity na pracovišti?
3. Jste vy, jako prošetřovatel, řádně proškolen/a? Jaké informace a/či podklady postrádáte?

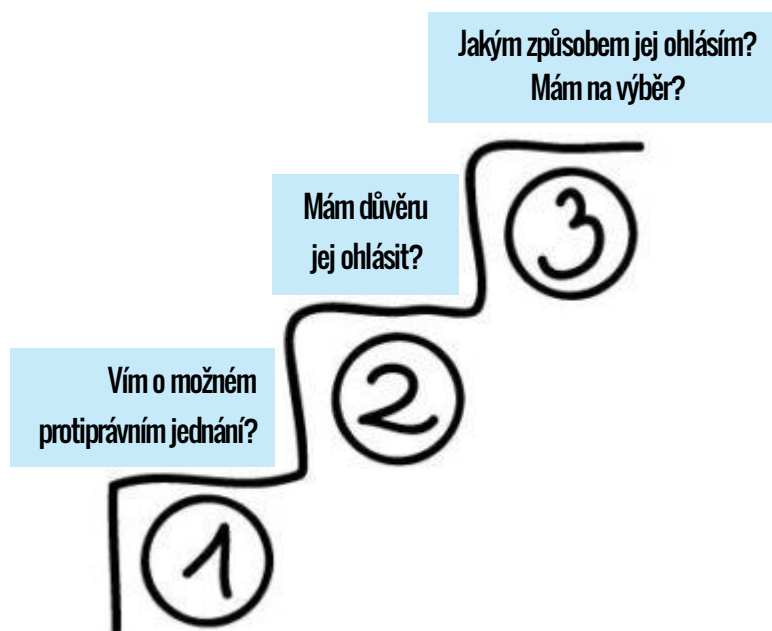
Jak znázorňuje graf č. 5, v případě ohlášení údajného protiprávního jednání volili zaměstnanci vybraných služebních úřadů svého nadřízeného, kterému svěřili svá podezření o protiprávním jednání. Překvapující byla skutečnost, že fyzická schránka byla respondenty použita dvakrát, což lze vysvětlit nedůvěrou k elektronickým kanálům, a to především u starších generací zaměstnanců.

Na grafu č. 5 lze vidět, že zaměstnanci služebních úřadů, kteří se rozhodli ohlásit údajné protiprávní jednání, nezvolili uniformní cestu pro ohlášení. Lze tak říci, že vznik dalších interních mechanismů umožňující ohlašování protiprávního jednání, jako je například fyzická schránka pod Nařízením, je pozitivní v tom ohledu, že poskytuje případným oznamovatelům **možnost volby**, který způsob ohlášení bude pro jejich danou situaci ten nejvhodnější. **V případě ohlašování protiprávního jednání neboli whistleblowingu tak obecně platí, že čím více (funkčních) interních kanálů, tím lépe.**

Avšak jak naznačeno výše, nejdůležitějším aspektem je **reálná funkčnost interních mechanismů pro ohlašování protiprávního jednání**. Hybatelem v otázce, zda se zaměstnanec rozhodne ohlásit protiprávní jednání či nikoliv, je vždy **důvěra**. Lze jí dosáhnout pouze stálým posilováním kultury na pracovišti. Zde hraje klíčovou roli vedení a takzvaný ton seshora (anglicky „*tone from the top*“).

Nařízení nelze vnímat jako spásný institut

Existence fyzické schránky a e-mailové adresy pro ohlašování protiprávního jednání je pouze nástrojem. Klíčové je, zda jsou veškeré interní mechanismy pro ohlašování protiprávního jednání **reálně funkční** a nejedná se pouze o splnění litery zákona.



b) Dotazníkové šetření u prošetřovatelů vybraných služebních úřadů

Před distribucí dotazníků proběhla osobní setkání na vybraných služebních úřadech. Poznatky z těchto rozhovorů a sumarizaci z následného dotazníkového šetření lze nalézt níže.

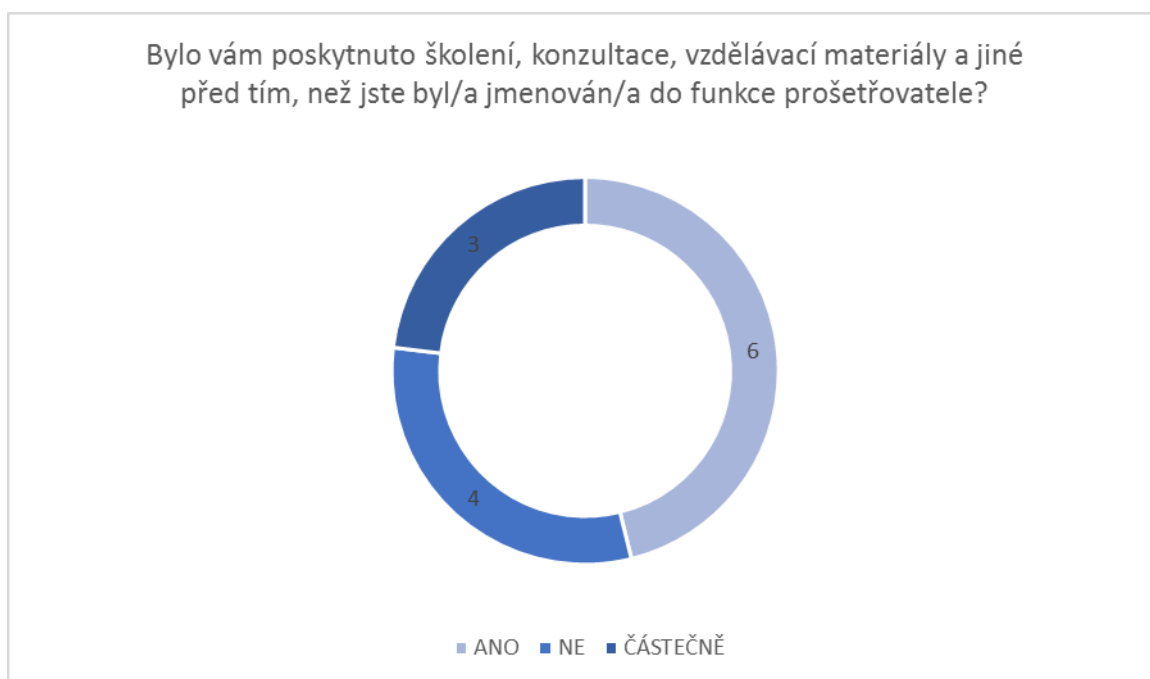
V hlavní roli vzdělání a informovanost

Osobní setkání s prošetřovateli, dotazníkové šetření, ale i seminář s názvem [Whistleblowing \(nejen\) ve státní správě](#)⁸ pořádaný TI, měly společného jmenovatele – kontinuální vzdělávání a dostatečnou informovanost prošetřovatelů.

Odpovědi na otázky, zda byli prošetřovatelé řádně proškoleni, zda jim byl poskytnut dostatek vzdělávacích materiálů a prostor na konzultace před jejich nástupem do role prošetřovatelů, naleznete níže:

⁸ Odkaz na událost – na TI webu

Graf č. 8



Graf č. 8 znázorňuje skutečnost, že 7 ze 13 prošetřovatelů, kteří se účastnili dotazníkového šetření, uvedlo, že **nedisponovali dostatečnými školeními, edukačními materiály a/či prostorem pro konzultování dané problematiky** ještě před tím, než byli jmenováni do funkce prošetřovatele.

Zároveň však během osobních setkání s prošetřovateli vybraných služebních úřadů bylo konstatováno celkové **pozitivní vnímání Ministerstva vnitra**, jakožto Sekce odpovědné ve věcech služebního zákona, v případě nutnosti například konzultace při prošetřování konkrétního oznámení (více viz kapitola „Osobně a otevřeně s prošetřovateli“).

V oblasti vzdělávání a informovanosti o dané problematice však prošetřovatelé kvitovali:

- **Nutnost sestavit kvalitní metodické materiály pro prošetřovatele.**
 - V tuto chvíli se na Ministerstvu vnitra připravuje dlouho avizovaný služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu, který nahradí současný metodický pokyn č. 8/2015, jímž se stanoví podrobnosti k postupu při prošetřování.
- **Více školení pořádaných Ministerstvem vnitra.**
 - v letech 2015 až 2018 bylo Ministerstvem vnitra zorganizováno několik celodenních workshopů pro prošetřovatele se zaměřením na teorii, právní rámec whistleblowingu v ČR, na postupy při prošetřování a případná pochybení v aplikační praxi.
- **Školení zaměřené na (i) praktické příklady, (ii) problematické otázky (nejen z pohledu prošetřovatele), (iii) diskusi.**

V rámci dotazníkového šetření prošetřovatelé dále uvedli, že potíže jim činí níže sumarizované:

- a. Nedostatek podnětů, nedostatek zájmu zaměstnanců služebního úřadu či preferování jiného způsobu ohlašování (než je ohlašování v rámci Nařízení).

Tipy TI:

- (i) Osobní školení zaměstnanců:
 - a. Kdo je prošetřovatel?
 - b. Co může zaměstnanec nahlásit?
 - c. Jakým způsobem se podnět prošetří?
 - d. Jak bude zajištěna anonymita?
- (ii) Každoroční osvětová kampaň:
 - a. Proč oznamování protiprávního jednání (whistleblowing) není „bonzáctví“ či „donašečství“ atd.
 - b. Proč je whistleblowing důležitý?
- (iii) Komunikace od vedení - ton seshora.

- b. Nedostatek času pro prošetření podnětu a omezená pravomoc zajistit nápravu/řešení.

OSOBNĚ A OTEVŘENĚ S PROŠETŘOVATELI

Na výše uvedených služebních úřadech proběhly i osobní schůzky s prošetřovateli, kteří otevřeně hovořili nejen o tématech spjatých s Nařízením, ale obecně o kultuře oznamování protiprávního jednání ve státní správě a ve společnosti jako takové. Ty nejrelevantnější postřehy a sdílené názory jsou uvedeny níže.

1. Důležitost whistleblowerů a jejich ochrany

Dotazovaní prošetřovatelé obecně sdíleli silný názor na důležitost efektivní ochrany oznamovatelů protiprávního jednání a v kontextu Nařízení byla podržena zcela klíčová role whistleblowerů, kteří disponují interními informacemi, které nasvědčují protiprávnímu jednání, neboť některé protiprávní jednání lze jen těžko odkrýt bez interních informací a/či svědků.

Názor prošetřovatele:

Bez znalosti detailů nemají prošetřovatelé ani orgány činné v trestním řízení možnost získat dostatečné informace a důkazy pro odhalení a prokázání protiprávního jednání, například v oblastech, kde se vytváří kritéria pro čerpání dotací.

Zároveň však bylo uvedeno, že i přes existenci Nařízení, které přináší možnosti pro hlášení a šetření protiprávního jednání na služebních úřadech a poskytuje jistou míru ochrany pro potenciální whistleblowery, jsou aktuální zákonná opatření nedostatečná.

Názor prošetřovatele:

Není možné vyvolávat prostředí oznamování, když není možné poskytnout dostatečnou ochranu pro případné oznamovatele protiprávního jednání tak, aby se cítili bezpečně (chráněni před odvetnými opatřeními) a komfortně v pracovním kolektivu.

2. Nařízení a metodický pokyn

V návaznosti na předchozí komentář – jak, dle prošetřovatelů, je možné posílit ochranu potenciálních whistleblowerů? O jakých úpravách či posunu lze uvažovat při pohledu na aktuálně platné Nařízení a metodický pokyn připravený Ministerstvem vnitra?

Názor prošetřovatele:

Nařízení je v obecné rovině dostačující, nicméně pro prošetřovatele je nutné znát hranici, kam až sahají jejich kompetence a kdy je již nutné předat věc orgánům činným v trestním řízení. Tato nejistota nejen pro prošetřovatele, ale i pro potenciální whistleblowery je zásadní.

Největší slabinou je metodický pokyn, který má své nedostatky. Jedním z nich je skutečnost, že metodický pokyn neobsahuje praktickou část například ve věci zahajování kárného řízení či informace, jak zajistit, aby anonymita potenciálního whistleblowera byla ochráněna.

3. Nízký počet podnětů

Jak hovoří již statistika, počet podnětů, které byly ohlášeny pomocí fyzické schránky či e-mailem na prošetřovatele, není velký. Nízký počet podnětů lze přičítat více faktorům. Jak je uvedeno výše, dle prošetřovatelů stojí za nízkým počtem stížností (podnětů) negativní vnímání whistleblowerů, neboli oznamovatelů protiprávního jednání. Z pohledu zaměstnanců služebních úřadů za nízkým počtem stojí obava z odvetných opatření.

Skutečností je, že se může jednat o řadu faktorů, které v konečném důsledku odrazují případného oznamovatele od ohlášení protiprávního jednání. Mezi tyto faktory patří nejčastěji následující:

- i. Nízká informovanost zaměstnanců ohledně možnosti ohlášení protiprávního jednání prošetřovateli.
- ii. Strach z odvetných opatření a/či strach z odkrytí identity.
- iii. Lhostejnost/nezájem zaměstnanců.
- iv. Absence jakéhokoliv protiprávního jednání na služebním úřadě.

Níže naleznete názor prošetřovatele, který se dotýká více důvodů, proč se zaměstnanec rozhodne protiprávní jednání neoznámít:

Názor prošetřovatele:

Zásadním aspektem je nastavení mysli jednotlivců, takzvaný „mindset“. Je nutné vysvětlit, že oznámení protiprávního jednání není bonzáctví nebo donašečství. Zároveň však nesmí Nařízení sloužit jako nástroj pro kverulanty.

S čím lze již bojovat hůře, je lhostejnost a nezájem jednotlivců. To už je spíše otázkou, která přesahuje Nařízení a kompetence prošetřovatele. Jde o nastavení společnosti, celkové její atmosféry – do jaké míry jsou nekalosti tolerovány a jakou sílu mají právní státy je řešit.

4. Další kroky

Jak by mohl sám prošetřovatel posílit ochranu potenciálního whistlebloweru a zvýšit počet relevantních podnětů v několika bodech? Mezi prošetřovateli se našly průsečíky, které mohou posunout reálnou funkčnost Nařízení č. 145/2015, Sb. Ztotožňují se s doporučeními TI (str. 13).

Níže jsou uvedeny návrhy, včetně komentářů:

i. **Takzvaný „tone from the top“ (tón seshora)**

Jasně pokyny a podpora ze strany nadřízených (představených), které by napomohly upevnit roli prošetřovatele a vyzdvihnout důležitost whistleblowerů.

ii. **Školení o Nařízení a o whistleblowingu**

V obecné rovině prošetřovatelé uvedli, že všichni zaměstnanci disponují relevantními informacemi. Děje se tak níže uvedenými způsoby:

- a. Nástupní školení
- b. Pravidelné/Průběžné školení, například jednou za rok
- c. Pro takzvaně exponované zaměstnance (zaměstnance s přístupem k citlivým, důležitým informacím či s rozhodujícími pravomocemi)
- d. Osobní školení, nejen elektronické

iii. **Osvěta**

Aktivity podporující důvěru v prošetřovatele, které si kladou za cíl postupně měnit postoj zaměstnanců k označení „whistleblower“ a/či podporovat vzdělávání v oblasti ohlašování protiprávního jednání jsou klíčové. Je důležité, aby se problematika whistleblowingu dostala do veřejného prostoru a eliminovala se tak stigmatizace případných oznamovatelů. Bohužel nutno podotknout, že i přes důležitost osvěty nemá prošetřovatel na časově náročnější aktivity mnohdy čas, neboť svou roli prošetřovatele vykonává nad rámec své běžné pracovní agendy.

DOPORUČENÍ TI – ZÁKLADNÍ KAMENY

Jaké jsou základní kameny neboli pilíře pro efektivní a funkční interní systém pro ohlašování protiprávního jednání? Jak zajistit, aby byly hlášeny pouze relevantní informace? Jak zajistit, aby se zaměstnanci cítili bezpečně a podpořeni v případě, že se rozhodnou nahlásit protiprávní jednání?

Základní čtyři doporučení naleznete níže:

PROAKTIVNÍ PŘÍSTUP VEDENÍ A VÝZVA K UČINĚNÍ OZNÁMENÍ

Vedení musí dát zaměstnancům najevo, že stojí o získávání důležitých informací o (ne)fungování daného úřadu (organizace) a je ochotno zasáhnout, je-li třeba.

DŮVĚRNÉ KANÁLY PRO OHLAŠOVÁNÍ PROTIPRÁVNÍHO JEDNÁNÍ

Úřad (organizace) musí poskytnout dostupné a spolehlivé prostředky nabízející utajení identity, případně anonymitu.

EFEKTIVNÍ PROCEDURA/POSTUP PŘI ŠETŘENÍ STÍŽNOSTÍ A ZPĚTNÁ VAZBA

Zavedené postupy musí zajistit, že oznámení bude důkladně, včas a nezávisle prošetřeno a že se oznamovatel dozví o výsledku.

SILNÁ OCHRANA OZNAMOVATELŮ

Oznamovatelé musí být chráněni před různými formami odvetných opatření. Zároveň by měly být transparentně vyšetřeny jakékoliv stížnosti na odvetná opatření.

KONTROLNÍ SEZNAM (NEJEN) PRO PROŠETŘOVATELE

- ✓ Mé **vedení** pravidelně a sebevědomě **upozorňuje na důležitost hlášení** protiprávního jednání a otevřeně **podporuje zaměstnance**, kteří by se rozhodli protiprávní jednání ohlásit?
- ✓ Chovají zaměstnanci **důvěru** ve mně jako prošetřovatele a ve vedení?
- ✓ Jsou veškeré **kanály** pro hlášení protiprávního jednání **důvěrné** a dostatečně zabezpečené? Například není fyzická schránka umístěna v dohledu bezpečnostních kamer?
- ✓ Jsem, jakožto prošetřovatel, schopen/a **zajistit anonymitu** ohlašovatele/whistleblowera?
- ✓ Jsou zaměstnanci **pravidelně školeni a seznamováni** nejen s Nařízením, ale také s problematikou whistleblowingu, tedy s jeho důležitostí pro efektivní fungování služebního úřadu a pro společnost jako takovou?
- ✓ Jsou zaměstnanci **vzdělávání rozličnými způsoby**, jako například osobním setkáním, přes internetové rozhraní, osvětovými kampaněmi, interaktivními semináři, videem a jiné?⁹
- ✓ Jsou stížnosti **včasné, řádně a nezávisle prošetřeny** a je **zajištěna adekvátní náprava**?
- ✓ Jsem, jakožto prošetřovatel, schopen zajistit, že proti potenciálnímu oznamovateli/whistleblowerovi nebudou vedena žádná **odvetná opatření**? Jsou s případnou ochranou zaměstnanci seznámeni?
- ✓ Jsem, jakožto prošetřovatel, **aktivní ve sdílení svých zkušeností a informací** s ostatními prošetřovateli jiných služebních úřadů a jsem ochoten/ochotna se v oblasti **vzdělávat**, například v rámci seminářů pořádaných Ministerstvem vnitra ČR?⁹

⁹ Inspiraci můžete nalézt na stránce TI: www.transparency.cz/pro-prosetrovatele

PODĚKOVÁNÍ

Zvláštní poděkování za otevřený přístup patří paní Mgr. Václavě Vaňkové, vedoucí Oddělení sekretariátu ředitele Pražské správy sociálního zabezpečení a prošetřovatelce, a paní JUDr. Andree Fáberové, ředitelce Odboru vzdělávání a mezinárodní spolupráce ve státní službě Ministerstva vnitra, a za sdílení svého osobního příběhu panu Ing. Liboru Michálkovi, českému ekonomovi, exsenátorovi, politikovi, úředníkovi a whistleblowerovi.

Transparency International – Česká republika, o. p. s.

Sokolovská 143
180 00 Praha 8
Tel. +420 224 240 895-7

**„Hlídáme veřejný
zájem, hájíme
efektivní
a odpovědnou
správu země“**

Bankovní číslo účtu Transparency International /Česká republika,
o. p. s., vedeného u Fio banky, a. s. (pobočka banky na Praze 1)
je 2100385154/2010

www.transparency.cz
posta@transparency.cz
[@Transparency_CZ](https://www.instagram.com/Transparency_CZ)



© Transparency International ČR. Všechna práva vyhrazena.