



RIZIKOVÉ OBLASTI VYŘIZOVÁNÍ INTERNÍCH STÍŽNOSTÍ, PETIC A EXTERNÍCH STÍŽNOSTÍ obce Psáry

Zpracoval:
Ing. Mgr. Oldřich Kužílek
Mgr. Vít Sochovský

Oživení, o. s., květen 2013

Přehled podkladů auditované oblasti

- Směrnice č. 1/2012 Obce Psáry - Pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností
- Směrnice č. O-2/ - Kontrolní činnost obce Psáry
- dva příklady vyřízení stížnosti
- Organizační řád Obecního úřadu Psáry

I. SOUHRN HLAVNÍCH ZJIŠTĚNÍ

Seznam rizik v oblasti vyřizování stížností a interní kontroly

č.	Riziko
1	Minimální dostupnost a propagace systému stížností
2	Problematika sdělování identity podatelů stížnosti
3	V systému stížností není zakotven prvek rychlého informování managementu úřadu o stížnostech a zjištěných poznacích
4	Systém není dobře uživatelsky pochopitelný
5	Neřešený režim stížností směřujících na osobu, která je má vyřizovat
6	Absence specifické úpravy pro případ stížností s korupčním prvkem
7	Drobné nedostatky vnitřního předpisu pro vyřizování stížností
8	Drobné nedostatky evidence stížností
9	Nedostatečné stanovení monitoringu a auditování systému stížností
10	Neexistující regulace procesu interního oznámení zaměstnancem úřadu
11	Neexistující evidence interních oznámení

Seznam doporučení ke snížení rizik

č.	Doporučení
1	Minimální dostupnost a propagace systému stížností
1.1	Lépe propagovat systém stížností, poskytnout klientům jasné informace nejen o možnosti podat stížnost, ale také o tom, jak se s ní bude nakládat.
2	Problematika sdělování identity podatelů stížnosti
2.1	Zvážit doplnění ochrany identity stěžovatele – na základě aktivní žádosti, dotazu ze strany obce, nebo formou obligatorní ochrany.
3	V systému stížností není zakotven prvek rychlého informování managementu úřadu o stížnostech a zjištěných poznacích
3.1	V Předpisu zakotvit povinnost vyřizujícího pracovníka informovat o poznacích z vyřizování stížnosti vedení města (starostu, radu).
4	Systém není dobře uživatelsky pochopitelný
4.1	Sestavit a na webu obce zveřejnit jednoduchý a srozumitelný návod, jak postupovat v případě stížnosti v různých typech situací.
4.2	Nabídnout elektronický formulář, některé funkce automatizovat (např. informování o příjmu stížnosti, případně o postupu vyřizování). Systém by pak mohl také automaticky zobrazovat vyřizování všech stížností v anonymizované podobě.
4.3	Doplnit Směrnici o charakteristiku podání, podle které se odliší stížnost, vyřizovaná podle Směrnice, od podnětu, který lze vyřídit jen neformálně v rámci webu.
5	Neřešený režim stížností směřujících na osobu, která je má vyřizovat
5.1	V Předpisu zařadit také úpravu některých specifických aspektů vyřízení stížností v případě střetu zájmů.
6	Absence specifické úpravy pro případ stížností s korupčním prvkem
6.1	Do předpisu zařadit také úpravu specifických aspektů vyřízení stížností s korupčním motivem.

7	Drobné nedostatky vnitřního předpisu pro vyřizování stížností
7.1	Upravit formulaci nesrozumitelných ustanovení.
8	Drobné nedostatky evidence stížností
8.1	Vedle údajů požadovaných předpisem evidovat některé další důležité údaje: <ul style="list-style-type: none"> • informaci, zda se stížnost týká samostatné nebo přenesené působnosti; • označení subjektu (osoby), proti kterému stížnost směřuje, nebo jehož se týká; • způsob vyřízení stížnosti, opatření ke zjednání nápravy, pokud byla stanovena.
9	Nedostatečné stanovení monitoringu a auditování systému stížností
9.1	V Předpisu a praxi agendy vyřizování stížností by bylo vhodné stanovit pravidelné formy reportování Radě města, kontrolnímu výboru, případně zastupitelstvu.
9.2	Posoudit fungování systému vyřizování stížností, zejména jeho rychlost, spravedlivost a efektivitu.
10	Neexistující regulace procesu interního oznámení zaměstnancem úřadu
10.1	Vydat pracovní řád a implementovat do něj ustanovení týkající se interních oznamovacích mechanismů.
11	Neexistující evidence interních oznámení
11.1	Ukotvit jednoduchou elektronickou evidenci interních oznámení v interních předpisech úřadu

II. ANALÝZA RIZIKOVÝCH OBLASTÍ

1. Vyřizování stížností a petic

Právní povinnosti

Petice

Pokud petice adresovaná obci směřuje do oblasti přenesené působnosti (tj. výkonu státní správy delegované územním samosprávným celkům), postupuje obec podle petičního zákona. Obec musí petici přijmout, i když věc nepatří do její působnosti, v tom případě ji do 5 dnů postoupí příslušnému orgánu a vyzoomí o tom podatele (§ 5 odst. 2). Jinak je dle ustanovení § 5 odst. 3 povinna ve lhůtě 30 dnů posoudit obsah petice a písemně odpovědět. Podrobná pravidla přijímání, projednávání a vyřizování petic stanoví orgán (obec) svým vnitřním předpisem, jehož vydání předpokládá § 7 petičního zákona (v případě obcí se jedná o pravidla pro vyřizování petic a stížností vydaná radou obce).

Jestliže petice směřuje do oblasti samostatné působnosti obce, postupuje obec podle ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích nebo podle ustanovení § 16 odst. 2 g) zákona o obcích. Zatímco ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) se bude aplikovat v případě, že je petice adresována zastupitelstvu nebo radě obce (a k jejímu vyřízení je třeba věc těmto orgánům předložit), ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) se použije v případě, že se petice týká samostatné působnosti v kompetenci jiného orgánu obce.

Stížnosti

- *Podle správního řádu:*

Při výkonu samostatné působnosti se v některých řízeních postupuje podle správního řádu. V takovém případě je možná stížnost podle jeho § 175. Obecně se podle této úpravy bude postupovat v případech, kdy obec vykonává veřejnou správu v tzv. vrchnostenském smyslu (jedná se například o ukládání pokut obcí u správních deliktů podle § 58 zákona o obcích).

- *Ostatní:*

V ostatních případech stížností (zejména obecných stížností) se vyřídí podle § 16, odst. 2, písm. f) a g) zákona o obcích.

Předpis obce

V případech petic i stížností má obec svým předpisem stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností.

Podklady:

K vyhodnocení byly předány tyto stížnosti:

Datum podání	předmět	Doba vyřízení (dny)	Forma vyřízení	vyřizující
7. 11. 2008	při opravě místní komunikace v ul. Antonína Šimka nebyly vybudovány sjezdy na přístupové cesty k chatám	3	a) sdělení, že po urgencích obce jsou již sjezdy zajištěny a dokončují se.	starostka
16. 10. 2012	zastínění nemovitosti Čp. 175 stromy z pozemku souseda	5	a) vysvětlení právního stavu, obec není kompetentní k řešení b) doporučení k dalšímu postupu (žaloba k soudu) c) nabídka kontaktu na právní kancelář, která obci k věci zpracovala stanovisko d) upozornění na mezilidské dopady soudního sporu	pracovnice OÚ správy majetku

Stížnosti se týkají běžného života v obci. V žádné stížnosti se neprojevuje korupční motiv. Žádná stížnost nemá povahu stížnosti podle § 175 Správního řádu, netýká se správního řízení.

Vyřizování stížností probíhá podle vydaného předpisu. Lhůty pro vyřízení byly v obou případech splněny velmi rychle. Vyřízení stížností lze posoudit jako správné, v případě stížnosti ke sjezdům na

přístupové cesty byla bezodkladně učiněna nezbytná opatření k nápravě zjištěných nedostatků (čl. 6 odst. 8 předpisu)

Zjištěná rizika systému vyřizování stížností

Obecně lze vyjádřit požadavky na dobrý systém vyřizování stížností těmito charakteristikami:

1. snadno dostupný a dobře propagovaný;
2. rychlý – s pevně danými lhůtami pro opatření a informující zúčastněné o postupu;
3. důvěrný – k ochraně stěžovatelů a zaměstnanců;
4. informativní – poskytující informace managementu tak, aby služby bylo možné zlepšovat;
5. snadno pochopitelný a použitelný;
6. spravedlivý – s propracovanou procedurou šetření;
7. efektivní – řešící všechny body uvedené ve stížnosti a poskytující vhodná opatření; a
8. pravidelně monitorovaný a auditovaný – aby byl efektivní a průběžně vylepšovaný.

Systém vyřizování stížností v Psárech byl vyhodnocen takto:

Charakteristika	Vážnost rizika	Stručné odůvodnění
Dostupnost a dobrá propagace systému	vysoké riziko	Systém řešení stížností není pro klienty (občany) dostupný. Na webu nelze najít postup, jak podat stížnost a jaké další kroky budou následovat. Položka 10. povinných informací (Příjem žádostí a dalších podání) není aktivní (odkaz vede na hlavní stranu). Na webu po zadání slova „stížnost“ do vyhledávání nevyjde žádný relevantní výsledek. Systém není nijak propagován. Vedle toho část jednoduchých stížností (upozornění na problémy) lze řešit na webu v rubrice Hlášení problémů.
Rychlost	malé riziko	Podle předložených ukázek je systém v praxi velmi rychlý.
Důvěrnost	malé riziko	Systém zajišťuje důvěrnost (na požádání stěžovatele).
Informativnost	malé riziko	Z dostupných zdrojů systém nemá vůbec funkci vyhodnocování a předávání závěrů k systematickému řešení (což samozřejmě nevylučuje neformální předávání poznatků). Vzhledem k velikosti a obce a malému počtu stížností je hodnocení tolerantní.
Snadná pochopitelnost a použitelnost	střední riziko	Systém popsany ve Směrnici je v zásadě pochopitelný. Uživatel se však nebude příliš orientovat v postupu vyřízení podle různých předpisů (správní řád, zákon o obcích). Předpis pro běžného uživatele neslouží jako laický návod a průvodce.

Spravedlivost	malé riziko	Z předložených stížností a jejich řešení plyne vysoká intuitivně zajišťovaná spravedlivost vyřízení. Systematicky je zčásti zajištěna (čl. 6 odst. 8), je naznačena procedura šetření (vedle vlastní procedury formálního vyřizování).
Efektivita	malé riziko	Systémové zajištění efektivity je zčásti zajištěno (což nevylučuje účinné vyřízení na základě zdravého rozumu a intuice). Směrnice <i>ukládá "bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě zjištěných nedostatků."</i>
Pravidelný monitoring a auditování	vysoké riziko	Systém neobsahuje žádnou povinnost odpovědného pracovníka informovat kontrolní výbor, případně Radu nebo Zastupitelstvo o počtu a způsobu vyřízení přijatých petic a stížností. Žádný monitoring a auditování nejsou v předpise stanoveny.

Jednotlivé rizikové oblasti a jednotlivá rizika

Riziková oblast Dostupnost a dobrá propagace systému

Dostupnost a dobrá propagace systému	vysoké riziko	Systém řešení stížností není pro klienty (občany) dostupný. Na webu nelze najít postup, jak podat stížnost a jaké další kroky budou následovat. Položka 10. povinných informací (Příjem žádostí a dalších podání) není aktivní (odkaz vede na hlavní stranu). Na webu po zadání slova „stížnost“ do vyhledávání nevyjde žádný relevantní výsledek. Systém není nijak propagován. Vedle toho část jednoduchých stížností (upozornění na problémy) lze řešit na webu v rubrice Hlášení problémů.
--------------------------------------	---------------	--

Riziko č. 1: Minimální dostupnost a propagace systému stížností

DOPORUČENÍ:

Lépe propagovat systém stížností, poskytnout klientům jasné informace nejen o možnosti podat stížnost, ale také o tom, jak se s ní bude nakládat.

Riziková oblast Rychlost

Rychlost	malé riziko	Podle předložených ukázek je systém v praxi velmi rychlý.
----------	-------------	---

Bez rizika

Riziková oblast Důvěrnost

Důvěrnost	malé riziko	Systém zajišťuje důvěrnost (na požádání stěžovatele).
-----------	-------------	---

Riziko č. 2: Problematika sdělování identity podatelů stížnosti

Předpis o vyřizování stížností Psár správně upravuje ochranu identity stěžovatele před poskytnutím tomu, na koho stížnost směřuje či koho kritizuje.

Nedostatečná úprava ochrany identity stěžovatele může vést k jeho poškození, snížení ochoty potenciálních stěžovatelů upozornit na problémy, chybnému poskytnutí identity stěžovatele a v extrémním případě možnost stěžovatele požadovat náhradu škody způsobené nedostatečnou ochranou jeho identity.

Ochrana je stanovena fakultativně – podle toho, zda stěžovatel ochranu identity požaduje. Přitom je možné upravit požadavek tak, že buď žadatel musel o ochranu identity sám aktivně požádat již při podání stížnosti, anebo bude při jejím vyřízení nejprve dotázán, zda ochranu požaduje. Ochrana se též může stanovit obligatorně (vždy).

Lze také zvážit, zda v případě, kdy stěžovatel nepožádal o ochranu své totožnosti, může vyřizující pracovník jeho totožnost ochránit na základě vlastní úvahy, že je to vzhledem k povaze věci vhodné. Stěžovatel totiž může této možnosti nevyužít jen z nevědomosti, důsledky však již nejsou odčinitelné (viz také whistleblowing).

DOPORUČENÍ:

Zvážit doplnění ochrany identity stěžovatele.

Vztah k z. č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (InfZ)

V případě, kdy by byla podána žádost dle InfZ, požadující sdělit údaje o identitě stěžovatele, pak je v této části takovou žádost nutno odmítnout s tím, že ochrana takové informace je stanovena v § 11 odst. 2 písm. a) InfZ (jde o informaci, která byla předána osobou, již takovou povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí). Podání stížnosti není právní povinností stěžovatele.

Riziková oblast Informativnost

Informativnost	malé riziko	Z dostupných zdrojů systém nemá vůbec funkci vyhodnocování a předávání závěrů k systematickému řešení (což samozřejmě nevylučuje neformální předávání poznatků). Vzhledem k velikosti a obce a malému počtu stížností je hodnocení tolerantní.
----------------	-------------	--

Riziko č. 3: V systému stížností není zakotven prvek rychlého informování managementu úřadu o stížnostech a zjištěných poznacích

DOPORUČENÍ:

V Předpisu zakotvit povinnost vyřizujícího pracovníka informovat o poznacích z vyřizování stížnosti vedení města (starostu, radu).

Riziková oblast Snadná pochopitelnost a použitelnost

Snadná pochopitelnost a použitelnost	střední riziko	Systém popsany ve Směrnici je v zásadě pochopitelný. Uživatel se však nebude příliš orientovat v postupu vyřízení podle různých předpisů (správní řád, zákon o obcích). Předpis pro běžného uživatele neslouží jako laický návod a průvodce.
--------------------------------------	----------------	--

Riziko č. 4: Systém není dobře uživatelsky pochopitelný

DOPORUČENÍ:

Sestavit a na webu obce zveřejnit jednoduchý a srozumitelný návod, jak postupovat v případě stížnosti v různých typech situací. Nabídnout elektronický formulář, některé funkce automatizovat (např. informování o příjmu stížnosti, případně o postupu vyřizování). Systém by pak mohl také automaticky zobrazovat vyřizování všech stížností v anonymizované podobě.

Rubrika na webu Hlášení závad („Rychlá rota – požadavky“)

Zvláštností v obci Psáry je webový příjem určitého druhu podnětů a upozornění v rubrice Hlášení závad („Rychlá rota – požadavky“), které se často překrývají se stížnostmi. Vyřízení však probíhá neformálně a je zobrazeno na webu. Tento dobrý a efektivní způsob řešení problémů přirozeně zahrnuje i část stížností. Není však zcela zřejmé, jak je stanovena hranice mezi stížností podle Směrnice a podnětem, řešeným na webu formou „hlášení závady“.

DOPORUČENÍ:

Směrnici by bylo vhodné doplnit o charakteristiku podání, podle které se odliší stížnost, vyřizovaná podle Směrnice, od podnětu, který lze vyřídit jen neformálně v rámci webu. Bylo by také vhodné stručně upravit postup, jak se stížnost, podaná prostřednictvím rubriky „hlášení závady“, přijme jako řádné podání stížnosti ve smyslu Směrnice. Nebylo by asi vhodné, aby jediným rozlišením byla formální stránka, tedy zda byla stížnost podána listinně nebo elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem (případně datovou schránkou). V případě, že by na webu byla podána závažná stížnost, nesplňující tyto požadavky, by stejně obec musela řešit, jak ji „převést“ do režimu řádného vyřízení podle Směrnice.

Riziková oblast Spravedlivost

Spravedlivost	malé riziko	Z předložených stížností a jejich řešení plyne vysoká intuitivně zajišťovaná spravedlivost vyřízení. Systematicky je zčásti zajištěna (čl. 6 odst. 8), je naznačena procedura šetření (vedle vlastní procedury formálního vyřizování).
---------------	-------------	--

Riziko č. 5: Neřešený režim stížností směřujících na osobu, která je má vyřizovat

Kompetence k vyřízení stížnosti a petice

Některé specifické případy stížností směřujících k osobám, které je mohou vyřizovat, je vhodné upravit podrobněji.

DOPORUČENÍ:

V Předpisu zařadit také úpravu některých specifických aspektů vyřízení stížností v případě střetu zájmů.

V čl. 6 by mělo být upraveno, že stížnost podanou k obecnímu úřadu vyřizuje příslušný pracovník obecního úřadu. V konkrétním případě stížnosti vyřízení takto proběhlo, i když to předpis neupravuje.

V čl. 6 by mělo být upraveno, že se všemi stížnostmi a peticemi adresovanými zastupitelstvu musí být zastupitelstvo seznámeno.

V předpisu chybí úprava pro případ stížnosti, pokud směřuje (kritizuje) na osobu, která ji vyřizuje a při vyřízení tak dochází ke střetu zájmů.

Například u stížnosti na starostu je sice uvedeno, že ji „řeší“ zastupitelstvo, nicméně není popsáno, jak bude stížnost vyřízena, tj. kdo ze zastupitelstva se vyřízení ujme (včetně řízení jednání zastupitelstva), jak ho provede a jak bude o výsledku informovat toho, kdo petici nebo stížnost podal. Jako nejvhodnější se z objektivního hlediska (bez znalosti konkrétních osob v zastupitelstvu obce Psáry) jeví předseda/kyně kontrolního výboru, a to mj. s ohledem na zvyklost, že kontrolní výbor bývá řízen představitelem opozice.

V čl. 6 by mělo být upraveno, kdo vyřizuje stížnost na člena zastupitelstva. Pravděpodobně půjde také o zastupitelstvo, jako u stížnosti na starostu. Lze zároveň zmínit, že stížnost by se přitom měla týkat jednání zastupitele jménem obce, jinak zákonu o obcích podléhat nebude. Stížnost na starostu, příp. jiného zastupitele obce by mělo zastupitelstvo obce projednat po prověření kontrolním výborem. Ovšem k tomu, aby kontrolní výbor mohl provádět kontrolu i ve věci stížnosti na zastupitele, který není součástí obecního úřadu, by bylo nutné usnesení zastupitelstva pověřující kontrolní výbor. To by mohlo být splněno také tím, že toto pověření bude obsahovat předpis k vyřizování stížností přijatý zastupitelstvem.

Riziko č. 6: Absence specifické úpravy pro případ stížností s korupčním prvkem

Předpis nijak neupravuje postup v případech, kdy stížnost obsahuje korupční prvek. Přitom takový prvek – pokud se zakládá na pravdě – zásadně zvyšuje při vyřízení stížnosti riziko manipulace a zastírání skutečného stavu. Je tedy namístě podřídit takové stížnosti odlišnému postupu vyřízení. Klíčové je nastavit zejména kompetenci k vyřízení tak, aby se osoba, které by se korupce mohla týkat, o vyřizování stížnosti ani nedozvěděla.

U tohoto typu stížnosti je vhodné speciálně upravit několik aspektů.

- definice
- samostatné evidování
- kompetence k vyřízení
- oznamovací povinnost
- specifický postup při odložení anonymní stížnosti

DOPORUČENÍ:

Do předpisu zařadit také úpravu specifických aspektů vyřízení stížností s korupčním motivem. Doporučujeme inspirovat se například předpisem MČ Praha 6:

Definice

Stížností na možné korupční jednání je podání, které obsahuje konkrétní podezření z korupčních projevů vyslovená v souvislosti s určitou osobou, konkrétní záležitostí nebo s určitým obdobím.

Evidence

Samostatně jsou evidovány petice a stížnosti na možné korupční jednání, souvislost číselného označení zůstává zachována.

Kompetence k vyřízení

Stížnosti na možné korupční jednání konkrétních zaměstnanců obce (vč. zaměstnanců zřizovaných organizací) vyřizuje vždy vedoucí útvaru interního auditu po předchozím projednání s tajemníkem, kterému podává informaci o výsledku prošetření.

Oznamovací povinnost

Je-li stížnost na možné korupční jednání zaměstnance konkrétní a šetření nebylo možné uzavřít na úrovni úřadu, předá vedoucí útvaru interního auditu po předchozím projednání s tajemníkem věc k dalšímu šetření orgánům činným v trestním řízení.

Stejně postupuje ve všech případech, kdy při vyřizování stížnosti vznikne důvodné podezření ze spáchání trestného činu.

Specifický postup při odložení anonymní stížnosti

O odložení anonymní stížnosti na možné korupční jednání zaměstnance rozhoduje tajemník na návrh vedoucího útvaru interního auditu. V ostatních případech o odložení anonymních stížností včetně korupčních rozhoduje ten, kdo je k vyřízení příslušný.

Riziková oblast Efektivita

Efektivita	malé riziko	Systémové zajištění efektivity je zčásti zajištěno (což nevylučuje účinné vyřízení na základě zdravého rozumu a intuice). Směrnice ukládá "bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě zjištěných nedostatků."
------------	-------------	---

Riziko č. 7: Drobné nedostatky vnitřního předpisu pro vyřizování stížností

Jako nesrozumitelné se jeví ustanovení čl.1/3 („Tato směrnice se nevztahuje na petice a stížnosti týkající se porušení právních předpisů občanského, obchodního, soukromého a pracovního práva.“). Na toto ustanovení navazuje čl. 7 odst. 1 („Pokud bude v průběhu vyřizování zjištěno, že o skutečnostech uvedených v petici nebo stížnosti probíhá trestní, občanskoprávní, správní řízení nebo daňové řízení, bude vyřizování petice nebo stížnosti zastaveno a stěžovateli bude tato skutečnost neprodleně sdělena vyřizujícím útvarem.“)

Pokud bude petice nebo stížnost obsahovat zároveň upozornění na porušení uvedených předpisů, může být přesto řádně projednána a vyřízena. (Není navíc jasné, co se v dané souvislosti myslí pojmem „soukromé právo“). Obsahem stížnosti může být např. upozornění na to, že obec neřeší porušení obchodního práva ve vztahu se svým dodavatelem. Správně by asi mělo být spíše uvedeno, že předmět petice nebo stížnosti, jehož řešení je upraveno v uvedených předpisech, se řeší podle těchto předpisů.

DOPORUČENÍ:

V předpisu upřesnit uvedené nedostatky.

Riziko č. 8: Drobné nedostatky evidence stížností

Pasáž o evidenci stížností (čl. 9) je vyhovující. Lze však dále doporučit, aby se evidence doplnila o některé důležité údaje.

DOPORUČENÍ:

Vedle údajů požadovaných předpisem evidovat některé další důležité údaje:

- informaci, zda se stížnost týká samostatné nebo přenesené působnosti;
- označení subjektu (osoby), proti kterému stížnost směřuje, nebo jehož se týká;
- způsob vyřízení stížnosti, opatření ke zjednáání nápravy, pokud byla stanovena.

V evidenci je obecně vhodné přizpůsobit formu vedení evidence tak, aby nevložení (opomenutí) některého údaje bylo výrazně signalizováno, aby při kontrole úplnosti a správnosti evidence další osobou byl nedostatek patrný.

Riziková oblast Pravidelný monitoring a auditování

Pravidelný monitoring a auditování	vysoké riziko	Systém neobsahuje žádnou povinnost odpovědného pracovníka informovat kontrolní výbor, případně Radu nebo Zastupitelstvo o počtu a způsobu vyřízení přijatých petic a stížností. Žádný monitoring a auditování není v předpise stanoveno.
------------------------------------	---------------	--

Riziko č. 9: Nedostatečné stanovení monitoringu a auditování systému stížností

Neexistuje povinnost informovat vedení města o vyřizování stížností, identifikaci a nápravě problémů zjištěných na jejich základě.

DOPORUČENÍ:

V Předpisu a praxi agendy vyřizování stížností by bylo vhodné stanovit pravidelné formy reportování Radě města, kontrolnímu výboru, případně zastupitelstvu. Lze například stanovit, že se o počtu a způsobu vyřízení přijatých petic a stížností čtvrtletně informuje kontrolní výbor a jedenkrát ročně rada. Je vhodné též posoudit fungování systému vyřizování stížností, zejména jeho rychlost, spravedlivost a efektivitu.

2. Řešení oznámení od zaměstnanců úřadu

Přestože je whistleblowing v českých poměrech stále spíše neznámým pojmem, nesnižuje to nijak jeho význam jakožto velmi důležitého zdroje informací vedoucích k odhalování a prevenci podvodného jednání a korupce. Právě přímý přístup k nijak nezkresleným informacím umožňující odhalení nekalého jednání v rámci organizace dělá z whistleblowingu velmi účinný prvek interní kontroly. Aby tato funkce byla skutečně naplněna, je nutné zajistit prostředí, ve kterém nebude oznamování pro samosprávu škodlivých skutečností znamenat pro samotné oznamovatele rizika spojená s následnou šikanou na pracovišti, či přímo propuštění ze zaměstnání. V tomto směru je třeba si uvědomit, že v naší společnosti je stále – vzhledem k historii – informování o třetích osobách směrem k oficiálním institucím vnímáno spíše negativně. Výše uvedené nežádoucí dopady na oznamovatele tak bohužel stále na mnoha místech přetrvávají.

Z hlediska toho, na jaký subjekt se oznamovatel se zjištěnými informacemi obrací, rozlišujeme interní a externí whistleblowing. Interní whistleblowing představuje oznámení v rámci organizace (samosprávy), v níž oznamovatel působí. Aby interní whistleblowing byl efektivní, musí se vnitřní oznamovací mechanismus vyznačovat jasnými pravidly srozumitelnými pro každého uvnitř dané organizace. Za komunikační kanál může sloužit například důvěrná telefonní linka, webový formulář, email, poštovní schránka apod. V případě externího whistleblowingu se oznamovatel obrací na orgány činné v trestním řízení, či na vnější regulační orgány/instituce (např. kontrolní či dozorčí orgány, zákonodárné orgány, média, nevládní organizace), které na základě svých pravomocí nebo silou své autority mohou požadovat přijetí nápravných opatření. Je třeba si uvědomit, že interní oznamovací mechanismy k odhalování nekalých praktik uvnitř organizace posilují dobrou správu takové organizace, jakož i její etiku. Důvěryhodné vnitřní komunikační kanály navíc povzbuzují jednotlivce v odhalení jejich podezření z nekalých praktik ještě před tím, než se tyto informace dostanou na veřejnost a případně zdiskreditují dobrou pověst dané organizace.

Riziková oblast interních oznámení zaměstnancem úřadu

Riziko č. 10: Neexistující regulace procesu interního oznámení zaměstnancem úřadu

Obec Psáry nemá přijatý žádný interní předpis, který by řešil, jak má zaměstnanec či úřad postupovat v případě, kdy zjistí pochybení a sám nemá dostatek pravomocí k jejich řešení. Vzhledem k velikosti obce není absence speciálního předpisu až tak závažná a lze ji řešit např. zahrnutím regulujícího ustanovení do pracovního řádu. Bohužel také tento předpis obec Psáry v současné době postrádá, což je stav nejen nežádoucí, ale také protizákonný (srov. ust. § 306 odst. 3 zákoníku práce v kombinaci s ust. § 303 odst. 1 písm. e bod 1. téhož zákona). V první řadě je tedy nezbytné pracovní řád vydat a zároveň již při jeho tvorbě myslet na ustanovení zabývající se řešením stížností pocházejících z úřadu. Pracovníci by měli být předem informováni, kam mají svá oznámení podat. Lze doporučit starostu a předsedu kontrolního výboru. Starosta je případně přímým nadřízeným a předseda kontrolního výboru má možnost stížnost projednat v kontrolním výboru (kontrolní výbor kontroluje dodržování právních předpisů obecním úřadem na úseku samostatné působnosti, § 119 odst. 3 zákona o obcích). Předseda kontrolního výboru navíc zajišťuje zdvojení interního kontrolního mechanismu, čímž je zajištěna lepší ochrana před případným „zametením“ relevantní stížnosti. Tomuto problému lze rovněž účinně předcházet stanovením lhůty, ve které je pověřená osoba povinna prošetřit nahlášené skutečnosti. Dle našeho názoru by neměla být delší než 30 dnů, neboť s postupujícím časem hrozí ztráta či zakrytí důkazů.

DOPORUČENÍ:

Navrhujeme vydat pracovní řád a implementovat do něj ustanovení týkající se interních oznamovacích mechanismů:

Zaměstnanec obce je povinen oznámit starostovi a předsedovi kontrolního výboru (pověřené osoby) nebo orgánům činným v trestním řízení jakékoli korupční jednání nebo podezření na takové jednání, o kterém se dozvěděl hodnověrným způsobem. Poukáže-li zaměstnanec oprávněně na neetické či korupční chování nebude mít jeho jednání negativní důsledky v pracovněprávních vztazích a nesmí být v souvislosti s tímto jednáním v pracovněprávních vztazích nijak diskriminován.

Pověřené osoby musejí oznámené skutečnosti prověřit nejpozději do 30 dnů od oznámení. V případě podezření ze spáchání přestupku, správního deliktu či trestného činu, postoupí pověřené osoby příslušné oznámení orgánům činným v trestním řízení, popřípadě příslušným správním orgánům.

Riziko č. 11: Neexistující evidence interních oznámení

Vzhledem k tomu, že v Psárech dosud nedošlo k žádnému oznámení, jež by pocházelo od zaměstnance úřadu, logicky není vedena ani žádná evidence těchto oznámení. Do budoucna však doporučujeme s touto alternativou počítat a ukotvit v interních předpisech vedení evidence svěřené konkrétní osobě. Co se týče formy samotné evidence, lze odkázat na první část této zprávy, ve které je popsáno vedení evidence stížností pocházejících od osob stojících mimo úřad. Také v tomto případě je potřeba dbát při evidence a při další případné manipulaci s těmito údaji na ochranu totožnosti oznamovatele, ale i osoby, na níž je oznámení činěno.

DOPORUČENÍ:

Ukotvit jednoduchou elektronickou evidenci interních oznámení v interních předpisech úřadu.

Obecné riziko: Účelová odplatná opatření ze strany zaměstnavatele vůči oznamovateli v souvislosti s jeho oznámením

Neblahým jevem, který se může v souvislosti s whistleblowingem objevit, jsou odplatná opatření vůči oznamovatelům z důvodu msty.

Jedním z možných projevů této odplaty bývá diskriminace. Mezi základní zásady pracovněprávních vztahů však patří povinnost, uložená zaměstnavatelům v ustanovení § 16 odst. 1 zákoníku práce (dále jen „ZP“), zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci. Dle druhého odstavce stejného ustanovení je jakákoliv diskriminace zakázána. Pokud jde o právní prostředky obrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích, odkazuje ustanovení § 17 ZP na antidiskriminační zákon (zák. č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů). Podle § 10 antidiskriminačního zákona mají tedy zaměstnanci v případě nerovného zacházení právo se u soudu domáhat, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby jim bylo dáno přiměřené zadostiučinění. Pokud by se takové sjednání nápravy nejevilo postačujícím zejména proto, že v důsledku diskriminace byla snížena ve značné míře dobrá pověst nebo důstojnost osoby nebo její vážnost ve společnosti, mají též dotčení zaměstnanci nárok na náhradu nemajetkové újmy v penězích.

Také vynalézavost zaměstnavatelů při formulaci „zákonného“ důvodu pro výpověď zaměstnance z pracovního poměru je někdy až obdivuhodná. Zaměstnavatelé si však mnohdy neuvědomují následky, které může toto jejich protiprávní jednání přinášet. Pracovněprávní ochrana co do skončení pracovního poměru je totiž v českém právu poměrně silná. V případných pracovněprávních sporech pak zaměstnancům stačí, pokud před soudem prokáží, že smyšlené zákonné důvody byly účelově vykonstruovány a soud prohlásí takovou výpověď za neplatnou. Na pracovní poměr se tedy hledí tak, jako by nikdy neskončil a zaměstnanci musí být doplacena mzda za celou dobu od neplatné výpovědi až do soudního rozhodnutí, což při zahlcenosti českých soudů nemusí být doba nijak krátká a neoprávněné rozvázání pracovního poměru se zaměstnavatelům značně prodraží. Samozřejmým důsledkem neplatné výpovědi je také to, že se zaměstnanec může vrátit na své předchozí místo.

Podle statistik ministerstva spravedlnosti řeší tuzemské soudy v posledních letech kolem 800 až 900 sporů o neplatnost výpovědi, u nichž již několik let platí, že zhruba dvě třetiny vyhrávají zaměstnanci!

DOPORUČENÍ:

Na základě výše uvedeného nemůže být naším preventivním doporučením k tomuto obecnému riziku nic jiného, než důsledné dodržování ustanovení zákoníku práce a uvědomění si faktu, že ten, kdo na nežádoucí skutečnost upozorňuje, nejenže většinou není jejím iniciátorem, ale zároveň svým jednáním koná ve prospěch samosprávy a nikoliv k její

škodě. Není proto žádný ospravedlnitelný důvod, proč by to měl být právě oznamovatel tím, kdo v souvislosti s oznámením bude čelit odvetným opatřením, zatímco odpovědná osoba nijak stíhána není.