



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

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

Oživení, o. s., květen 2013

bez X korupce
P L A T F O R M A

Přehled podkladů auditované oblasti

- Pracovní řád obce Tisá
- Organizační řád obce Tisá
- Vzorek 4 vyřízených stížností z let 2011-12

I. SOUHRN HLAVNÍCH ZJIŠTĚNÍ

Seznam rizik v oblasti vyřizování stížností a interní kontroly

č.	Riziko
1	Minimální dostupnost a propagace systému stížností
2	Chybějící lhůta pro vyřízení stížnosti
3	Problematika sdělování identity podatelů stížnosti
4	V systému vyřizování stížností není zakotven prvek rychlého informování vedení úřadu o stížnostech a zjištěných poznacích
5	Neexistence předpisu pro vyřízení stížností
6	Neřešený režim stížností směřujících na osobu, která je má vyřizovat
7	Absence evidence stížností
8	Chybí úprava vlastního řešení problémů vyplývajících z oprávněných stížností
9	Nedostatečné stanovení monitoringu a auditování systému stížností
10	Neexistence vnitřního předpisu pro vyřizování petic
11	Neexistující regulace procesu interního oznámení zaměstnancem úřadu
12	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	Chybějící lhůta pro vyřízení stížnosti
2.1	Stanovit jednotnou lhůtu pro vyřízení stížnosti
3	Problematika sdělování identity podatelů stížnosti
3.1	Upravit ochranu identity stěžovatele před poskytnutím tomu, ke komu stížnost směřuje či koho kritizuje
4	V systému vyřizování stížností není zakotven prvek rychlého informování vedení úřadu o stížnostech a zjištěných poznacích
4.1	Ukotvit povinnost podávat informace o poznacích z vyřizování stížností
5	Neexistence předpisu pro vyřízení stížností
5.1	Zlepšit dosažitelnost popisu postupu při stížnosti
6	Neřešený režim stížností směřujících na osobu, která je má vyřizovat
6.1	Výslovným výčtem v předpisu upravit vyřízení stížností v případech střetu zájmů
7	Absence evidence stížností
7.1	Stanovit předpisem formu a zodpovědnost za evidenci stížností
8	Chybí úprava vlastního řešení problémů vyplývajících z oprávněných stížností
8.1	Stanovit postup pro věcné vyřízení stížnosti
9	Nedostatečné stanovení monitoringu a auditování systému stížností
9.1	V předpisu k vyřizování stížností zakotvit pravidlo jednou za volební období shrnout

	zkušenosti s vyřizováním stížností, posoudit fungování a efektivitu systému a zprávu předložit kontrolnímu výboru a zastupitelstvu
10	Neexistence vnitřního předpisu pro vyřizování petic
10.1	Vydat spolu s předpisem pro vyřizování stížností také (jako jeho součást) stručný a jednoduchý předpis pro vyřizování petic
11	Neexistující regulace procesu interního oznámení zaměstnancem úřadu
11.1	Doplnit Pracovní řád o ustanovení týkající se oznamování korupčního jednání zaměstnancem úřadu
12	Neexistující evidence interních oznámení
12.1	Ukotvit jednoduchou elektronickou evidenci interních oznámení v interních předpisech úřadu

II. ANALÝZA RIZIKOVÝCH OBLASTÍ

1. Vyřizování stížností a petic

V Tisé není přijat předpis k vyřizování stížností a petic. Jak uvádí starosta, při vyřizování stížností postupuje podle § 42, případně §175 Zákona 500/2004 Sb. - Správní řád. U petic se postupuje podle Zákona 85/1990 Sb. o právu petičním.

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.

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 vyrozumí 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 obcích¹ nebo podle ustanovení § 16 odst. 2 g) zákona o obcích². Zatímco

¹ Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

² Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů. Tato práva má i

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.

K vyhodnocení byly předány tyto stížnosti:

Datum podání	Předmět	Doba vyřízení (dny)	Forma vyřízení	vyřizující
27.1.2012	Hluk v obecním domě čp. 148 (reprodukováná hudba)	19	a) přešetření a ověření stavu, b) výzva původci hluku, upozornění na skutkovou podstatu přestupku, na možnost předvolat k přestupkové komisi, udělit pokutu, a též vypovědět nájem. c) sdělení stěžovatelům, jak byla stížnost vyřízena, žádost o informování o pokračujícím přestupku.	starosta
14.3.2012	Spalování škodlivin v domě č.p. 413 v rozporu se zákonem o ochraně ovzduší	30	a) přešetření a ověření stavu, b) konzultace s ČIŽP c) upozornění na hrozící pokutu ze strany ČIŽP a výzva k nápravě, na možnost zahájit řízení, d) sdělení stěžovatelům, jak byla stížnost vyřízena, žádost o informování o pokračujícím přestupku	starosta
4.5.2012	Dodávka vody (studánka) pro dům č.p. 48	8	a) přešetření a ověření stavu, b) informování stěžovatele o možnostech obce c) doporučení stěžovateli o správném postupu (jednat s majitelem pozemku)	starosta
31.7.2012	Protest proti zveřejnění (úřední deska, vývěsky, web) dopisu kritizujícího požadavek stěžovatele (sdružení) na využití obecního sálu k horolezecké stěně	10	a) odstranění dopisu z úřední desky a vývěsek b) informace o pravidlech a perspektivě zveřejňování na webu obce	starosta

fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost (§ 16 odst. 3 zákona o obcích) či cizí státní občan hlášený v obci k trvalému pobytu dle § 17 zákona o obcích.

Stížnosti se týkají běžného života v obci, zčásti též obce jako vlastníka a pronajímatele nemovitostí. V žádné stížnosti se neprojevuje korupční motiv.

Žádná stížnost nemá povahu stížnosti podle § 175 Správního řádu, netýká se správního řízení.

Vyřizování stížností probíhá v rámci uvedených předpisů intuitivně, na základě běžných mezilidských vztahů a zvyklostí. Ty však může každý odpovědný funkcionář či úředník vnímat rozdílně, a zejména nemusí na základě své praxe a intuice včas postřehnout a správně posoudit netypické případy, a zejména případy, kdy dochází buď ke střetu zájmů, nebo těch, které obsahují podezření na korupci.

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 Tisé byl vyhodnocen takto:

charakteristika	vážnost rizika	stručné odůvodnění
Dostupnost a dobrá propagace systému	střední riziko	Systém řešení stížností není pro klienty (občany) dostupný. Systém není nijak propagován.
Rychlost	malé riziko	Podle předložených ukázek je systém v praxi dostatečně rychlý.
Důvěrnost	vysoké riziko	Systém nezajišťuje důvěrnost.
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 obce a malému počtu stížností se však tato funkce naplňuje neformálně.
Snadná pochopitelnost a použitelnost	malé riziko	Formulář pro podání stížnosti pro běžného uživatele slouží částečně jako laický návod. Díky tabulkovému uspořádání je srozumitelný a použitelný.
Spravedlivost	střední riziko	Z předložených stížností a jejich řešení plyne vysoká intuitivně zajišťovaná spravedlivost vyřízení. Systematicky však není nijak zajištěna.
Efektivita	střední riziko	Systém formálně nezajišťuje učinit nezbytná opatření k nápravě zjištěných nedostatků.
Pravidelný monitoring a auditování	malé riziko	Systém neobsahuje žádnou povinnost odpovědného pracovníka informovat kontrolní výbor, případně Zastupitelstvo o počtu a způsobu vyřízení přijatých petic a stížností. Žádný monitoring a auditování není stanoveno.

Jednotlivé rizikové oblasti a jednotlivá rizika

Riziková oblast Dostupnost a dobrá propagace systému

Dostupnost a dobrá propagace systému	střední riziko	Systém řešení stížností není pro klienty (občany) dostupný. Systém není nijak propagován.
--------------------------------------	----------------	--

Riziko č. 1: Minimální dostupnost a propagace systému stížností

Občané na webu jen obtížně najdou návod, jak postupovat v případě, že chtějí podat stížnost. V rubrice [Titulní stránka](#) > [Obecní úřad](#) > [Povinně zveřejňované informace](#) na adrese http://www.tisa.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=16711&id=51363&n=prijem-zadosti-stiznosti-a-dalsich-podani lze najít formulář pro podání stížnosti, který částečně slouží jako návod k postupu. Není však zřejmé, jaké další kroky budou následovat. Na webu po zadání slova „stížnost“ do vyhledávání je nabídnut právě tento formulář.

DOPORUČENÍ:

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

Konkrétně zařadit podání stížnosti též mezi položky v rubrice „Potřebuji si na úřadě vyřídit. (životní situace, FAQ)“.

Riziková oblast Rychlost

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

Riziko č. 2: Chybějící lhůta pro vyřízení stížnosti

Předpis by měl stanovit, jaká je lhůta pro vyřízení stížnosti. Vzhledem k různým zákonným úpravám stížností je vhodné stanovit jednotnou lhůtu s tím, že v této lhůtě má být stížnost vyřízena, anebo se má stěžovateli sdělit, podle jakého předpisu se stížnost vyřídí a v jaké lhůtě (např. pro vyřízení určité stížnosti je nutné, aby se sešlo zastupitelstvo).

DOPORUČENÍ:

Stanovit jednotnou lhůtu pro vyřízení stížnosti

Riziková oblast Důvěrnost

Důvěrnost	vysoké riziko	Systém nezajišťuje důvěrnost.
-----------	---------------	-------------------------------

Riziko č. 3: Problematika sdělování identity podatelů stížnosti

Ve vyřízení stížnosti z 14.3.2011 – porušování zákona o ochraně ovzduší – byl původce znečištění informován (formou rozdělovníku) o identitě těch, kteří stížnost podali, včetně přesné adresy. V daném případě je možné, že je to přirozené, obecně je však třeba zvážit ochranu stěžovatele.

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 možná obligatorně (vždy) nebo 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.

DOPORUČENÍ:

Upravit ochranu identity stěžovatele

Předpis o vyřizování stížností by měl upravit ochranu identity stěžovatele před poskytnutím tomu, ke komu stížnost směřuje či koho kritizuje.

Návrh ustanovení:

Požádá-li stěžovatel o utajení své totožnosti, nesmí být žádné údaje, umožňující jeho identifikaci, sděleny tomu, na něhož si stěžuje. Pokud o ochranu identity nepožádal, bude v odůvodněném případě obratem dotázán, zda ji požaduje.

Ze stížnosti se pro účely vyjádření, postoupení mimo OÚ a případnou další administrativní manipulaci pořizuje výpis neobsahující údaje o stěžovateli.

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, jíž 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 nevyklučuje neformální předávání poznatků). Vzhledem k velikosti obce a malému počtu stížností se však tato funkce naplňuje neformálně.
----------------	-------------	---

Riziko č. 4: V systému vyřizování stížností není zakotven prvek rychlého informování vedení úřadu o stížnostech a zjištěných poznatcích

I když fakticky, při počtu tří zaměstnanců a zvyku, že stížnosti vyřizuje starosta, se to může zdát nadbytečné, lze pro další zlepšení doporučit věnovat trochu pozornosti také tomu, aby se na problémy, zjištěné při vyřizování stížností, bezodkladně upozornilo vedení obce v širším smyslu – zastupitelstvo a také jeho kontrolní výbor.

DOPORUČENÍ:

V „Pracovním řádu“ by bylo možné vhodným způsobem zmínit povinnost každého, kdo vyřizuje stížnost, informovat o poznatcích z vyřizování stížnosti starostu (pokud ji nevyřizuje sám), a dále zastupitelstvo a kontrolní výbor.

Riziková oblast Snadná pochopitelnost a použitelnost

Snadná pochopitelnost a použitelnost	malé riziko	Formulář pro podání stížnosti pro běžného uživatele slouží částečně jako laický návod. Díky tabulkovému uspořádání je srozumitelný a použitelný.
--------------------------------------	-------------	--

DOPORUČENÍ:

I když zde nelze konstatovat významnější riziko, lze doporučit, aby popis postupu při podání stížnosti byl lépe dosažitelný (viz riziko č. 1).

Riziková oblast Spravedlivost

Spravedlivost	střední riziko	Z předložených stížností a jejich řešení plyne vysoká intuitivně zajišťovaná spravedlivost vyřízení. Systematicky však není nijak zajištěna.
---------------	----------------	--

Obecné riziko č. 5 - Neexistence předpisu pro vyřízení stížností

DOPORUČENÍ:

Vydat stručný a jednoduchý předpis pro vyřizování stížností a petic, který by měl obsahovat:

- popis toho, jak se stížnost přijme a eviduje
- kdo vyřizuje stížnost v případě, že jde o stížnost na:
 - starostu
 - člena zastupitelstva
 - zaměstnance obce
- jak se nakládá s údaji o identitě stěžovatele (viz návrh ustanovení u rizika č. 3)
- jaká je lhůta pro vyřízení stížnosti.

Obecným problémem je, že neexistuje vnitřní předpis pro vyřizování stížností. Toto minimalistické řešení v podmínkách obce Tisá znamená, že nejsou upraveny zejména tyto typové situace a aspekty:

- řešení stížnosti, pokud směřuje (kritizuje) k osobě, která ji vyřizuje (zčásti k tomu došlo při vyřízení stížnosti z 31.7.2012 – vyvěšení otevřeného dopisu STAN na úřední desku obce atd.)

- není upraveno nakládání s identitou podatelů stížnosti – za jakých okolností a komu je možno ji sdělit (např. tomu, vůči komu je stížnost podána, na žádost dle InfZ)
- není upravena lhůta pro vyřízení stížnosti (resp. veřejnosti není sděleno, jaká tato lhůta je)
- další nejasnosti, které by teoreticky způsobily nebo umožnily nesprávné vyřízení stížnosti

Vzhledem k velikosti obce (3 zaměstnanci) se samozřejmě nezdá vhodné zatěžovat předpisy obce podrobnostmi z hlediska vyřizování stížností, včetně speciálního ohledu ke stížnostem s korupčním příznakem.

Na druhé straně obec, která si dává za cíl vybudovat maximální protikorupční odolnost a transparentnost, by na tyto požadavky neměla zcela rezignovat. Důvodem je jak samotná protikorupční odolnost, tak také v případě stížnosti směřující přímo k zaměstnancům či představitelům obce vyšší schopnost přesvědčit veřejnost, že stížnost byla vyřízena objektivně.

Rozumné se tedy jeví, aby i takováto obec měla ve svých předpisech či jinak stanovených pravidlech alespoň některé aspekty řešení stížností upraveny.

Riziko č. 6: Neřešený režim stížností směřujících na osobu, která je má vyřizovat

Jako vhodné řešení lze navrhnout, aby se výslovným výčtem upravilo vyřízení stížností v případech, kdy směřují k osobám, které jinak stížnosti vyřizují.

DOPORUČENÍ:

Výslovným výčtem v předpisu upravit vyřízení stížností v případech střetu zájmů

V případě obce Tisá vyřizuje stížnosti starosta. V případě, kdy přijde stížnost směřující k jeho osobě, je vhodné upravit pravidlo tak, aby stížnost buď vyřizovala jiná osoba, anebo alespoň aby její vyřízení starosta musel projednávat s další osobou. Jako nejvhodnější se z objektivního hlediska (bez znalosti konkrétních osob v zastupitelstvu obce Tisá) jeví předseda kontrolního výboru, a to mj. s ohledem na zvyklost, že kontrolní výbor bývá řízen představitelem opozice. Další variantou je řešení takové stížnosti přímo v kontrolním výboru jako celku.

Stížnost na starostu, příp. jiného zastupitele obce by po prověření kontrolním výborem mělo vyřídít zastupitelstvo obce, jakožto orgán, jehož je dotčený členem. 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 zastupitelstvo přijme obecný předpis k vyřizování stížností, který tento postup bude obsahovat.

Záleží na zastupitelstvu, zda se bude stížností věcně zabývat (ledaže by byla stížnost podepsána stanoveným procentem občanů, pak je povinností zastupitelstva zabývat se stížností věcně; i v ostatních případech je to nicméně vhodné). Stížnost by se přitom měla týkat jednání zastupitele jménem obce, jinak zákonu o obcích podléhat nebude.

Riziko č. 7: Absence evidence stížností

Evidence v tomto případě není nadbytečným administrativním nástrojem, ale poskytuje určitou zárukou proti případnému chybnému vyřízení a řešení stížnosti. V předpisu by tedy měl být stanoven způsob, jak se každá došlá stížnost eviduje.

DOPORUČENÍ:

Předpis by měl stanovit, že stížnosti eviduje starosta v evidenci stížností. Evidence by se měla vést elektronicky v jednoduché formě tabulky

V podmínkách obce Tisá lze doporučit, aby předpis uváděl, že stížnosti eviduje starosta v evidenci stížností. Evidence by se měla vést elektronicky v jednoduché formě tabulky (např. excel), a měla by obsahovat:

- pořadové číslo stížnosti, a informaci, zda se stížnost týká samostatné nebo přenesené působnosti
- datum podání stížnosti,
- jméno, příjmení a adresu osoby, která stížnost podala
- označení subjektu, proti kterému stížnost směřuje, nebo jehož se týká,
- předmět stížnosti,
- kdo stížnost vyřizuje
- datum vyřízení stížnosti,
- způsob vyřízení stížnosti, opatření ke zjednání nápravy, pokud byla stanovena.

Riziková oblast Efektivita

Efektivita	střední riziko	System formálně nezajišťuje učinit nezbytná opatření k nápravě zjištěných nedostatků.
------------	----------------	---

Riziko č. 8: Chybí úprava vlastního řešení problémů vyplývajících z oprávněných stížností

Kvůli neexistenci předpisu není stanoven vlastní postup k vyřešení věcného obsahu oprávněné stížnosti. Předpis by měl formulovat nejen formální proces „vyřízení“ stížnosti v užším smyslu (příjem stížnosti, přidělení, kompetence k vyřízení, informování stěžovatele ad.), ale také druhou – možná podstatnější stránku věci – samotné vyřešení problému, pokud byla stížnost oprávněná.

DOPORUČENÍ:

Inspirovat se se některými existujícími úpravami v předpisech jiných obcí. Např.:

čl. 6 odst. 8 předpisu obce Psáry:

*„Zodpovědný pracovník je povinen získat a prošetřit všechny dostupné podklady pro zjištění důvodnosti stížnosti. U důvodných stížností **musí být bezodkladně učiněna nezbytná opatření k nápravě zjištěných nedostatků.** O výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě se učiní záznam.“*

čl. 25 a 26 předpisu městské části Praha 6:

*„Vedoucí odborů jsou povinni u oprávněných a částečně oprávněných stížností **zjišťovat příčiny nedostatků a přijímat opatření zamezující jejich opakování.***

*V případě zjištění závažných nebo opakovaných nedostatků jsou **vedoucí odborů povinni vyvodit vůči odpovědným podřízeným zaměstnancům důsledky** podle Zákoníku práce a vnitřních předpisů ÚMČ.“*

Riziková oblast Pravidelný monitoring a auditování

Pravidelný monitoring a auditování	malé riziko	System neobsahuje žádnou povinnost odpovědného pracovníka informovat kontrolní výbor, případně Zastupitelstvo o počtu a způsobu vyřízení přijatých petic a stížností. Žádný monitoring a auditování není stanoveno.
------------------------------------	-------------	---

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

I když v podmínkách obce Tisá to může vypadat nadsazeně, určitá snaha o monitoring a vyhodnocení systému řešení stížností by byla možná, například jednou za volební období. Vhodné bude předložit stručnou zprávu kontrolnímu výboru a zastupitelstvu.

DOPORUČENÍ:

V předpisu k vyřizování stížností zakotvit pravidlo jednou za volební období shrnout zkušenosti s vyřizováním stížností, posoudit fungování a efektivitu systému a zprávu předložit kontrolnímu výboru a zastupitelstvu.

K PETICÍM

Riziko č. 10: Neexistence vnitřního předpisu pro vyřizování petic

Ustanovení § 7 petičního zákona stanoví, že státní orgány upraví způsob přijímání, projednávání a vyřizování petic jim adresovaných ve svých jednacích řádech nebo obdobných předpisech. V souladu s Listinou a § 8 petičního zákona je třeba i toto ustanovení aplikovat také na orgány územní samosprávy. S touto povinností pak souvisí ustanovení § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích, podle kterého stanovení pravidel pro přijímání a vyřizování petic a stížností patří do vyhrazené pravomoci rady obce, respektive starosty v případě Tisé. Kogentní dikce zákona (státní orgány „upraví“ a nikoli „mohou upravit“) naznačuje, že státní orgány (obce) jsou povinné taková pravidla vydat.

Neexistence předpisu pro přijímání petic tedy představuje porušení právní povinnosti, byť jde o porušení, které není nijak sankcionovatelné.

DOPORUČENÍ:

Vydat spolu s předpisem pro vyřizování stížností také (jako jeho součást) stručný a jednoduchý předpis pro vyřizování petic, který se zároveň bude dle předchozích doporučení zabývat vyřizováním stížností.

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 propuštěním 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 interního oznámení zaměstnancem úřadu

Riziko č. 11: Neexistující regulace procesu interního oznámení zaměstnancem úřadu

Obec Tisá nemá přijatý žádný interní předpis, který by řešil, jak má zaměstnanec 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 stávajícího Pracovního řádu. Extenzivním výkladem ustanovení, které stanoví, že povinností zaměstnanců úřadu je: „*řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim zaměstnavatelem, střežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím*“, by sice bylo možné uvažovat o jistém ukotvení povinnosti upozorňovat na nekalosti v rámci úřadu, nicméně jednoznačně doporučujeme věnovat tomuto problému speciální ustanovení. Pracovníci by měli být předem informováni, kam mají svá oznámení podat. Lze doporučit starostu a předsedu kontrolního výboru. Starosta je případě 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 část III. písmeno b) Pracovního řádu doplnit o následující odstavec:

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. 12: Neexistující evidence interních oznámení

Vzhledem k tomu, že v Tisé 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 prodrazí. 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.