

Doporučení Rekonstrukce státu: Veřejná správa transparentnější v čase krize i po ní

Řada současných rozhodnutí probíhá mimo standardní procesy (viz [nákupy ochranných pomůcek](#), [veřejné zakázky mimo zákon](#)). Rozdělují se nemalé finanční prostředky a zároveň se [uvažuje o dalších značných výdajích](#) na podporu ekonomiky po ukončení nouzového stavu. Může dojít ke zneužití, pochybením i neefektivnímu nakládání s těmito výdaji. Proto potřebujeme posílit chytré kontrolní mechanismy - podpořit whistleblowing.

Naším cílem je, aby byly chráněny veřejné zájmy i veřejné zdroje. Jednou z možností, jak je účinně chránit, je podpora lidí, kteří jsou ochotni oznámit nekalé jednání, se kterými se setkají v rámci svých pracovních povinností. Bezpečný a anonymní nástroj pro oznamování nekalého jednání zvyšuje pravděpodobnost, že se tito lidé, oznamovatelé, rozhodnou jednání poškozující veřejný zájem oznámit.

Rekonstrukce státu navrhuje řešení, které by podpořilo zavedení funkčního mechanismu pro včasné varování, resp. nástrojů, které zvyšují šanci, že lidé nekalé jednání oznámí. Tyto nástroje musí být doprovázeny funkčním prošetřením předmětu oznámení.

Doporučení Rekonstrukce státu:

- 1) Vláda veřejně deklaruje podporu každého oznamovatele, který upozorní na nezákonné, nevhodné či jinak chybné jednání.
- 2) Vláda podpoří bezodkladné zavedení vhodného elektronického nástroje pro bezpečné a anonymní oznamování ve všech ústředních orgánech státní správy, včetně jimi řízených organizací.
- 3) Vláda doporučí dalším subjektům státní správy i samosprávy přijetí obdobných opatření na ochranu oznamovatelů, včetně zavedení bezpečného a anonymního oznamování.

- 4) Vláda prioritizuje implementaci evropské směrnice o ochraně oznamovatelů a urychleně dokončí přípravu a předloží zákon o ochraně oznamovatelů.
- 5) Pro anonymní důvěrné oznamování lze použít nástroj GlobaLeaks. K jeho implementaci nabízí Oživení (členská organizace Rekonstrukce státu) bezplatnou pomoc.

Odůvodnění:

K úspěšnému zvládnutí epidemie nového koronaviru je nutná důvěra občanů ve vládou přijímaná opatření. Jednou z cest, jak důvěru posílit, je podpora veřejné kontroly nad dodržováním zákonnosti a hospodárnosti. Nejen občané, ale především vláda a její představitelé musí dodržovat zákon.

V nouzovém stavu jsme již zaznamenali [překotná](#) a měnících se rozhodnutí (např. podpora OSVČ), rychlá (např. [zákaz prodeje ochranných prostředků](#)) či [protiprávní](#) rozhodnutí nebo veřejné zakázky bez soutěže za pochybných okolností (viz [Praha 8](#)).

Rizikovými oblastmi v důsledku koronakrizy COVID-19 jsou například: kapacita zdravotnického systému a dodávky, veřejné zakázky, porušování zdravotních a bezpečnostních a pracovněprávních předpisů, nekalé soutěžní praktiky a zneužívání trhu i zásahy do osobních práv či přístupu k informacím.

Mnohem účinnější, než čekat na následné prošetřování je zaměřit se na prevenci, předcházet chybám, neefektivitě, zneužití. Právě předcházení větším problémům umožňují oznamovatelé, kteří mohou interními kanály oznámit probíhající nekalé jednání. Oznamovatelé nekalých jednání hrají důležitou roli včasného varování. Jsou kolektivním korekčním mechanismem společnosti, zejména v době mezinárodní zdravotní krize

Příkladem mohou být pracovníci ve veřejných službách (např. zdravotní, sociální, zásobování potravinami, péče o seniory ad.), na které se denně spoléháme a kteří čelí velkému tlaku. Chránit jejich právo na bezpečné pracovní prostředí a právo informovat o hrozbách v otázkách veřejného zdraví, bezpečnosti, korupce, zneužití pravomoci a dalších nekalostí by mělo být naší prioritou.

Ochranou oznamovatelů se stát musí zabývat tak jako tak, neboť v příštím roce [uplyne lhůta](#) pro transpozici [evropské směrnice na ochranu oznamovatelů](#) do českého práva.

Přestože běží dvouletá lhůta na provedení Evropské směrnice na ochranu oznamovatelů do vnitrostátního práva (končí v prosinci 2021), povinné subjekty se již nyní mohou zaměřit na revizi svých stávajících kanálů pro oznamování a zásad na ochranu oznamovatelů. Veřejnost jistě uvítá aktivní snahu orgánů státní správy a jejich představitelů podpořit oznamovatele, zabývat se obsahem jejich oznámení a přijmout nápravná opatření.

Nyní je potřeba zaměřit se hlavně na možnosti oznamování, aby byly rychlé, bezpečné a anonymní. Takovým nástrojem je i v zahraničí a v Česku již vyzkoušený a skutečně anonymní [GloboLeaks](#).

Současně pravidla pro oznamování podezření ze spáchání protiprávního jednání ve státní správě upravuje [Nařízení vlády č. 145/2015 Sb.](#) I tento materiál předpokládá možnost anonymního podání oznamovatelem a povinnost prošetřovatel se takovým podnětem zabývat. V elektronické podobě je však jediným navrhovaným kanálem pro podání podnětu emailová schránka, která je z hlediska zachování [skutečné anonymity zcela nedostatečná](#). Minimální standardy stanoví [Rámcový rezortní interní protikorupční program](#). Oznamování je v nich umožněno formou osobní schůzky, telefonicky či e-mailem. Tyto kanály nezajišťují potřebnou anonymitu oznamovatele (nevystopovatelnost oznamovatele při zachování možnosti s ním udržet obousměrnou komunikaci).

Činnost prošetřovatelů služebních úřadů je shrnuta v následující tabulce (Zdroj: [Výroční zpráva o státní službě 2018](#)). Možnost učinit oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání je vyhrazena státní zaměstnancům (nikoli všem zaměstnancům veřejné správy v počtu zhruba 450 tisíc osob, ale zde zaměstnancům podle služebního zákona). Z celkové počtu 62 896 zaměstnanců služebních úřadů v roce 2018 využila podání oznámení mizivá část. Obdobně tomu bylo i v roce 2017. Prošetřená oznámení se převážně týkala pracovněprávní problematiky, neetického chování na pracovišti nebo nevhodného chování představených. Státní zaměstnanci nevyužili whistleblowing pro upozornění závažných nekalostí, např. [s rozdělováním sportovních dotací](#) v rámci neinvestičního programu Ministerstva školství,

mládeže a tělovýchovy (MŠMT). Pravomoci prošetřovatelů jsou omezené, předně jsou to státní zaměstnanci a podléhají subordinaci.

Tabulka 15			
Souhrnná statistika prošetřování za rok 2017 a 2018			
	rok	2017	2018
celkem služebních úřadů, kde je určen prošetřovatel		107	107
celkem zaslanych zpráv prošetřovatelů		96	100
podání celkem		994	424
z toho oznámení		71	56
prošetřeno		39	48
probíhající prošetřování		2	3
postoupeno kompetentním správním orgánům		61	28
předáno jinému prošetřovateli		74	7
předáno správnímu orgánu příslušnému k projednání správního deliktu		10	0
oznámení státnímu zástupci nebo Policii České republiky		1	2
zjištěné nedostatky		11	9
učiněná opatření		11	9

Zdroj: [Výroční zpráva o státní službě 2018](#)

Doporučení vládě ve vazbě na související právní předpisy rozpracovává Rekonstrukce státu podrobněji níže.

Cílem je zavedení nástroje včasného varování, který zároveň zabezpečí anonymitu oznamovatele, a tím podpoří ochranu veřejných zájmů i zdrojů.

Doporučení Rekonstrukce státu k zavedení účinné kontroly vynakládání finančních prostředků v podobě ochrany oznamovatelů

Rekonstrukce státu doporučuje, aby vláda podpořila okamžitou revizi stávajících oznamovacích mechanismů v ústředních orgánech státní správy a dala tak jasný podnět k bezodkladnému zavedení nástroje pro oznamovatele jako prostředku pro bezpečné oznamování. Zavedení bezpečného oznamovacího nástroje reaguje na současné potřeby společnosti a může podpořit whistleblowing jako systém včasného varování a předcházení nekalostem okamžitě. Zároveň doporučujeme, aby vláda podpořila urychlené přijetí systémového řešení v podobě funkčního zákona o ochraně oznamovatelů.

Nedostatky současného stavu

Navrhované kroky vychází z nedostatků současného stavu. Oznamovatelé, ať se jedná o zaměstnance, či další osoby, se mohou obracet na vedení úřadů zpravidla prostřednictvím nezabezpečeného e-mailu, telefonicky, popřípadě prostřednictvím internetového formuláře. Tyto způsoby však nezajišťují anonymitu oznamovatele, resp. v případě anonymního podání neumožňují komunikaci s oznamovatelem.

Podpora a ochrana oznamovatelů nekalých jednání citovaná ve vládních dokumentech a předpisech zůstává víceméně deklaratorní. Dostupné oznamovací kanály nedostatečně chrání osobu oznamovatele, a tedy nepodporují whistleblowing jako takový. Stanovené možnosti oznámení a prošetření se neukazují jako motivující. Z 453 431 zaměstnanců veřejné správy, je whistleblowing upraven pouze pro státní zaměstnance ve služebních úřadech, tedy 62 896 osob v roce 2018 s evidovanými 56 oznámeními. Ti ho navíc zpravidla využívají pro oznámení pracovněprávních záležitostí. Pro srovnání například [výsledky Asociace certifikovaných vyšetřovatelů podvodů](#), kdy 50 % případů korupce bylo zjištěno díky oznamovatelům. Prověřeno bylo celkem 2 690 podvodů v soukromých společnostech ze 125 států v období 01/2016-02/2017.

Prošetřovatelé mají na svých úřadech často slabou pozici, jsou izolováni. Ze strany nejvyšších představitelů nezaznává podpora těm, kteří jsou ochotni upozornit na protiprávní jednání. Whistleblowingu není přičítán valný význam, natož pak efektivní prostředek včasného varování s možností předcházení ztrátám nebo jejich zamezení. Tento stav potrvá minimálně do doby transpozice evropské směrnice o whistleblowingu do českého práva. Rychlé řešení: Okamžitá revize stávajících oznamovacích mechanismů v ústředních orgánech státní správy

Doporučujeme, aby vláda přistoupila k nápravě současných nedostatečných opatření.

Vláda novelizuje nařízení vlády č. 145/2015 Sb. a zároveň svým usnesením pověří všechna ministerstva, aby aktualizovala své RIPP v tom smyslu, že jejich prošetřovatelé umožní příjem oznámení i bezpečnými anonymními elektronickými prostředky umožňujícími oboustrannou komunikaci mezi

prošetřovatelem a oznamovatelem. Dojde k zavedení vhodného nástroje i postupů pro oznámení na všech ministerstvech, což se promítne i do správy operačních a dalších dotačních programů. Dále vláda doporučí ÚOSS, v jejichž čele není člen vlády, aby zavedla vhodný nástroj pro bezpečné oznamování. Vláda těmito kroky zajistí podporu whistleblowingu a podtrhne význam oznamovatelů v ochraně veřejných zájmů i statků. Poroste důvěra oznamovatelů v podání oznámení, počet podaných oznámení se bude postupně zvyšovat. Případné dotační programy či veřejné výdaje spojené s koronakrizí (př. návrh navýšení schodku rozpočtu) budou disponovat nástrojem, který bude sloužit pro včasnou kontrolu a pomůže předcházet ztrátám či zneužití. Na základě prošetřených oznámení dojde k revizi postupů, nápravě a dalším adekvátním krokům, které představují podporu právního státu, úspory veřejných prostředků, ochranu veřejných zájmů.

Systémové řešení: Přijetí nového zákona o ochraně oznamovatelů spolu s ustanovením nového dohledového orgánu

Vláda podpoří urychlené přijetí nové komplexní legislativy na ochranu oznamovatelů nekalých jednání v souladu s principy obsaženými v Evropské směrnici (viz výše). Součástí jsou interní kanály pro přijímání oznámení, které jsou "navrženy, zavedeny a provozovány bezpečným způsobem, jenž zajišťuje ochranu utajení totožnosti oznamující osoby a veškerých třetích osob zmíněných v oznámení a zabraňuje přístupu neoprávněných pracovníků" (článek 9 odst. 1 písm. a) Směrnice). Dále externí oznamovací kanály jsou "navrženy, zavedeny a provozovány způsobem, který zajišťuje úplnost, celistvost a důvěrnost informací a brání přístupu neoprávněných pracovníků příslušného orgánu" (článek 12 odst. 1 písm. a) Směrnice). Platí obecná povinnost zachovávat důvěrnost (ochrana totožnosti oznamovatele (s výjimkami) (článek 16 Směrnice).

Oznamovatelům nekalých jednání je připsána významná společenská role a je jim poskytována ochrana. Zároveň je zřízen nezávislý dohledový orgán (za příklad může sloužit slovenský Úrad na ochranu oznamovateľov).

Práce na paragrafovém znění českého zákona zatím probíhají. Vzhledem ke standardům legislativního procesu není možné nyní očekávat okamžité

předložení zákona, natož jeho přijetí. Nicméně je nezbytné okamžité kroky vlády zahrnout i do systémové změny.

Způsob zavedení vhodného elektronického nástroje pro bezpečné a anonymní oznamování ve všech ústředních orgánech státní správy

Nariadení vlády

Současně pravidla pro oznamování podezření ze spáchání protiprávního jednání ve státní správě upravuje nařízení vlády č. 145/2015 Sb.. Předpis je nutné novelizovat, tj. přidat bezpečný elektronický nástroj pro příjem oznámení v elektronické podobě a upravit lhůty (resp. přidat lhůtu pro informování oznamovatele o přijetí podnětu v souladu s evropskou směrnicí). Níže představujeme konkrétní návrh novelizace paragrafového znění nařízení:

§ 2

(1) Služební orgán zřídí

- a) (...) služební místo státního zaměstnance, který přijímá oznámení a prošetřuje v nich obsažená podezření, (dále jen „prošetřovatel“); (...)
- b) (...) schránku pro příjem oznámení v listinné podobě; schránka musí být veřejně přístupná, uzamykatelná, umístěna tak, aby bylo umožněno učinit oznámení způsobem minimalizujícím možnost odhalení totožnosti oznamovatele, a označena tak, aby byl zřejmý její účel, a
- c) adresu elektronické pošty pro příjem oznámení v elektronické podobě;
- d) **důvěrný a bezpečný prostředek pro anonymní elektronickou komunikaci s oznamovatelem (dále jen “prostředek anonymní komunikace”)**

(2) Informace o tom, kdo je prošetřovatelem, kde je umístěna schránka pro příjem oznámení, a, jaká je adresa elektronické pošty a **prostředku anonymní komunikace** pro příjem oznámení v elektronické podobě, zveřejní služební orgán na internetových stránkách služebního úřadu, popřípadě i jiným, ve služebním úřadu obvyklým způsobem, a v případě vlády na internetových stránkách Úřadu vlády České republiky.

(3) Prošetřovatel kontroluje obsah schránky pro příjem oznámení v listinné podobě a úložiště přijatých datových zpráv adresy elektronické pošty a **prostředku anonymní komunikace** pro příjem oznámení v elektronické podobě každý pracovní den.

§ 6

Lhůty k prošetření oznámení

Prošetřovatel informuje oznamovatele vhodným způsobem o přijetí oznámení do 7 dnů ode dne jeho doručení. Prošetřovatel prošetří podezření do 20 dnů ode dne přijetí nebo postoupení oznámení a ve zvláště složitých případech do 40 dnů ode dne přijetí nebo postoupení oznámení.

Služební orgány zřídí bezpečný a důvěrný kanál pro oznamování nekalostí pro státní zaměstnance, ale i další zaměstnance, konzultanty, subdodavatele a další osoby. Vhodné je využití šifrovaného elektronického spojení, e-mail nezaručuje oznamovateli nutnou bezpečnost, důvěrnost či anonymitu.

Komunikaci s šifrováním používáme zcela běžně prostřednictvím komunikačních aplikací typu Messenger, Signal, Whatsapp, Viber, TelegramX atd. Tyto jsou však vázány na identifikátor v podobě mobilního čísla. Bezpečné a anonymní šifrované spojení umožňuje např. SecureDrop, GlobaLeaks či Wickr. Nejsou vázány na identifikátor v podobě mobilního čísla či emailové adresy. Zcela bezpečnou on-line komunikaci nabízí třeba aplikace Ricochet přes vyhledávač Tor.

Vhodný nástroj pro oznamování, který zároveň poskytuje oznamovatelům ochranu, podporuje oznamovatele v tom, aby oznámení poslali. Současně se zřízením tohoto bezpečného a anonymního kanálu pro oznamování nekalostí je však nutné nastavit pravidla pro efektivní šetření podnětů, které předpokládá nestrannost a nezávislost těch osob, které jsou šetřením podnětu pověřeni.

Spolu s novelizací vládního nařízení vláda služebními orgánům uloží zřízení bezpečného a důvěrného mechanismu pro oznamování, případně rozhodne o zřízení jednoho společného spolu s vyjasněním pravidel pro řešení doručených oznámení.

Pro anonymní důvěrné oznamování doporučujeme použití nástroje GlobaLeaks. K jeho implementaci nabízí Rekonstrukce státu (členská organizace Oživení) bezplatnou pomoc. Návod na založení jednoduché GlobaLeaks platformy v rámci evropského projektu [EAT](#) je k dispozici [zde](#). Instalační návod k softwaru od provozovatele GlobaLeaks je dostupný na tomto [odkazu](#).

Rámcový rezortní interní protikorupční program (RRIPP)

Rámcový rezortní interní protikorupční program (RRIPP) stanovuje minimální rámec rezortních interních protikorupčních programů (RIPP). Byl schválen usnesením vlády ze dne 2. října 2013 č. 752, změněn usnesením vlády ze dne 13. listopadu 2013 č. 851, usnesením vlády ze dne 21. prosince 2015 č. 1077, usnesením vlády ze dne 29. listopadu 2017 č. 853 a usnesením vlády ze dne 20. listopadu 2018 č. 769. Opatření 1.4. a 1.5. se týkají snižování motivací zaměstnanců ke korupci a zvyšování pravděpodobnost jejího odhalení, vč. nastavení důvěryhodného mechanismu pro oznámení podezření na korupční jednání. Stanoví, že důvěryhodné systémy pro oznamování mají procesně i pozičně rozpracovány závazné postupy organizace pro nakládání s oznámenými skutečnostmi, a dále, že mají být nastaveny postupy a pravidla zajišťující podporu a ochranu osobám upozorňujícím na možné korupční jednání. Vedení organizace (dle RIPP) zajišťuje v praxi a jasně veřejně deklaruje ochranu oznamovatelů.

Mezi obecnými doporučeními je uvedeno: *“Systém pro oznámení podezření na korupci (podkapitola 1.4) je třeba mít rozpracovaný tak, aby byly jednoznačné všechny varianty způsobu podání oznámení, například e-mailová adresa, telefonní číslo, na které je možné oznamovat. Pokud některá z forem umožňuje anonymní podání, je vhodné tuto okolnost uvést v RIPP rezortů a IPP podřízených organizací. Je třeba zvážit využití anonymního webového formuláře na intranetu a umístění schránky na podání v nemonitorované části budovy. Na internetových stránkách musí být uvedeny všechny varianty způsobu podání oznámení.”*

Uvedený výčet možných způsobů podání oznámení nenaplňuje charakteristiku bezpečného a důvěrného oznamovacího mechanismu (podrobněji viz výše). Současně většina resortů zveřejňuje kontakty pro běžnou elektronickou poštu a telefon. Ani internetové kontaktní formuláře (př. [ESF ČR](#)) nejsou dostatečným nástrojem, neumožňují návaznou komunikaci s oznamovatelem, pokud neuvede kontaktní informace, nejsou důvěrné, ani bezpečné.

Z výše uvedeného vyplývá doporučení aktualizovat Rámcový rezortní interní protikorupční program ve smyslu zavedení funkčních, bezpečných a

důvěrných oznamovacích kanálů, a to v nejbližším možném termínu, tj. na podzim 2020 dle pravidelného harmonogramu aktualizací RRIPP), a také v souladu ze změnou nařízení vlády č. 145/2015 Sb.

Evropská směrnice

V oblasti whistleblowingu byla loni na evropské úrovni přijata zásadní legislativa. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie představuje zavedení minimálních standardů na ochranu oznamovatelů v EU, které musí dodržovat jak veřejné, tak soukromé subjekty. Kromě ustanovení funkčních, bezpečných a důvěrných oznamovacích kanálů se směrnice zaměřuje také na to, jaká jsou pravidla pro řešení oznámení, jaké jsou lhůty, jak jsou zpracovávány informace, kdo oznámení prošetřuje. Povinností je také řádné informování oznamovatele o způsobu řešení podnětu, vč. podmínky nestrannosti osoby, která je zodpovědná za nápravná opatření.

Oznamovatelem nekalých jednání rozumíme osobu, která oznámí informace o nekalostech v souvislosti se zaměstnáním či obdobným poměrem. Oznamovatelem musíme chápat nejen současné zaměstnancem, ale zaměstnance bývalé, stážisty, účastníky výběrových řízení, dobrovolníky, konzultanty atp.

Oznamovací kanál (mechanismus) musí:

- garantovat provoz bezpečným způsobem zajišťující ochranu utajení totožnosti oznamovatele a veškerých třetích osob zmíněných v oznámeních, zároveň musí zabránit přístupu pracovníků bez potřebného oprávnění;
- určit osobu nebo oddělení zodpovědné za řešení oznámení;
- zajistit důsledně návazné kroky k oznámení, poskytovat zpětnou vazbu oznamovateli o přijatých opatření vzhledem k obsahu oznámení, a to v přiměřené lhůtě, která nesmí přesáhnout 3 měsíce po podání oznámení;
- poskytovat jasné a snadno dostupné informace o postupech řešení oznámení vč. monitoringu podnětů, jejich řešení a pravidelného zveřejňování souhrnných zpráv o oznámeních.

Bez ohledu na to, jaká bude podoba v těchto dnech připravované české transpozice, mohou povinné subjekty bezodkladně přizpůsobit svá stávající

interní pravidla či postupy na ochranu oznamovatelů a zavést odpovídající nebo upravit stávající kanály pro oznamování.

Za Rekonstrukci státu doporučení zpracovali Lenka Svobodová, Marek Zelenka, Luisa Bláhová, Šárka Trunkátová (Oživení) a Věnek Bonuš (Frank Bold).