

# PRIRUČNIK ZA PRIJAVITELJE NEPRAVILNOSTI



Sufinancira  
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
Ured za udruge

?omak  
USLUGA ZA PROMICANJE DOBROG UPRAVLJANJA I RADA

▪	UVOD_____	4.
▪	RIJEČ PREDSEDNICE_____	7.
I.	PODRUČJE PRIMJENE, DEFINICIJE I UVJETI ZA ZAŠTITU	
1.	CILJ_____	9.
2.	PODRUČJE PRIMJENE_____	10.
3.	OSOBNOM PODRUČJE PRIMJENE_____	12.
4.	DEFINICIJE_____	14.
II.	POSTUPAK PRIJAVLJIVANJA NEPRAVILNOSTI	
1.	PRIJAVA NEPRAVILNOSTI_____	17.
2.	UNUTARNJE PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI	18.
3.	VANJSKO PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI _	21.
4.	JAVNO RAZOTKRIVANJE NEPRAVILNOSTI_____	24.
III.	ODREDBE KOJE SE PRIMJENJUJU NA UNUTARNJE I VANJSKO PRIJAVLJIVANJE	
1.	POVJERLJIVOST_____	26.
2.	VOĐENJE EVIDENCIJE O PRIJAVAMA_____	26.
IV.	ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI	
▪	MJERE ZAŠTITE_____	29.
1.	Zabrana osvete_____	29.
2.	Ništetnost akata poslodavca_____	32.
3.	Odgovornost prijavitelja nepravilnosti_____	32.
4.	Pravo na slobodu izražavanja i informiranja_____	34.
5.	Mjere potpore_____	35.
6.	Besplatna pravna pomoć_____	37.
7.	Mjere za zaštitu od osvete_____	43.
8.	Postupak sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti_	46.
9.	Pretpostavka štete i teret dokazivanja_____	48.



10. Privremene mjere \_\_\_\_\_ 49.  
 11. Prijedlog za određivanje privremene mjere \_\_\_\_ 49.  
 12. Neopravdani razlozi za otkaz \_\_\_\_\_ 50.  
 13. Prekršajne odredbe \_\_\_\_\_ 51.

#### V. SUDSKA PRAKSA

1. EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA \_\_\_\_\_ 53.  
 2. KRITERIJI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA  
 PRAVA U ZAŠTITI PRIJAVITELJA  
 NEPRAVILNOSTI \_\_\_\_\_ 65.  
 3. SUDSKA PRAKSA DOMAĆIH SUDOVA \_\_\_\_\_ 66.

**LITERATURA** \_\_\_\_\_ **72.**



## UVOD

Zaštita prijavitelja nepravilnosti ključna je za poticanje prijavljivanja nepravilnosti te promiče kulturu odgovornosti i integriteta u javnom i privatnom sektoru. Osim važnosti pravne zaštite i jasnih smjernica u postupku prijave jako je važna jasna i učinkovita komunikacija, informiranje poslodavaca i radnika o njihovim pravima, odgovornostima i resursima kako bi se stvorilo okruženje povjerenja. Stvaranje poticajnog okruženja za prijavitelje nepravilnosti mora biti povezano sa učinkovitom pravnom zaštitom od osvete i jasnim smjericama o kanalima prijavljivanja nepravilnosti.

Ovaj priručnik bavi se gore navedenim pitanjima te je **prvi priručnik za prijavitelje** nepravilnosti koji je izradila udruga za promicanje dobrog upravljanja i rada POMAK u sklopu projekta „Pomaknimo Hrvatsku- stvorimo poticajno okruženje za zviždače“, financiranog sredstvima Europske unije te sufinanciranog od strane Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Udruga Pomak je mlada udruga, osnovana u siječnju 2022. godine s ciljevima promocije dobrog i



transparentnog upravljanja te zaštite zviždača u Republici Hrvatskoj. Kako su zviždači u Hrvatskoj marginalizirana skupina, tako su i OCD-ovi koji se bave tom tematikom zanemareni i prepušteni individualnim inicijativama.



**Udruga Pomak je u vrlo kratkom vremenu, napravila značajni utisak u Hrvatskoj javnosti, osobito među osobama u nepovoljnom položaju.**

Do sada smo imali preko 50-tak gostovanja na televizijama i ostalim medijima, gdje smo promovirali naš rad i zaštitu zviždača. Prokazali smo preko 50



slučajeva netransparentnog i/ili nezakonitog rada. Udruga Pomak trenutno radi i surađuje na tri razine u zajednici: Prva razina, ona koja nam je i srž djelovanja jest rad s prijaviteljima nepravilnosti (zviždačima). Trenutno imamo preko 50 osoba u bazi podataka koji su nas kontaktirali za prijavu nepravilnosti. Njima je potrebna sustavna besplatna pravna i psihosocijalna pomoć, te se nadamo da ćemo s razvojem i jačanjem kapaciteta, uspjeti i odgovoriti na sve njihove potrebe. Druga razina je rad sa NHRI i zakonodavstvom. Tijekom godine dana rada imali smo vrlo konstruktivne sastanke sa Pučkom pravobraniteljicom, Ministarstvom pravosuđa i uprave, sudjelovali smo u radu Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, te putem Saborskih klubova urgirali smo amandmane za izmjenu Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Također, dogovorili smo uključivanje udruge u Koaliciju jugoistočne Europe za zaštitu zviždača. Treća razina našeg djelovanja je suradnja i dijeljenje dobre prakse sa drugim srodnim udrugama - najviše u regiji i inozemstvu. Proveli smo uspješno mnoge projekte.



## RIJEČ PREDSDJEDNICE

Pred hrvatskim društvom je dugotrajna politička i društvena borba da se korupcija i kriminal prikažu kao najveće zlo. Kada će biti dodijeljeno prvojavno priznanje prijavitelju nepravilnosti , to će biti znak da smo kao društvo zreli za borbu protiv kriminala i korupcije.

**Kada postaneš zviždač tek tada shvatiš kako je to biti sam i koliko toga ne znaš.**

Ne znaš što i kako trebaš, ne znaš kuda krenuti...

Svi zviždači prolaze kroz to, i zato smatram da se ovo društvo mora pobrinuti bolje za svoje zviždače koji su prva linija obrane u borbi protiv korupcije.

Osnivajući udruhu Pomak željela sam pomoći onima koji prolaze isto što i ja.

Onima koji su javni interes stavili ispred vlastitog, a zauzvrat su dobili strah, poniženje i stigmatu u društvu.

Onima kojima država nije pomogla u skladu sa EU direktivom , da dobiju potrebne pravne informacija, onima koji su postali stranci za kolege s posla, onima koji su postali nevidljivi i stigmatizirani u društvu.



Upravo zato mi u Pomaku zalažemo se da zviždači dobiju potrebne informacije i pomoć, kako bi se osigurao dostojan život za one koji se često nađu na ulici zato što su bili hrabri i govorili o nezakonitostima.

**Želimo ovim Priručnikom za prijavitelje nepravilnost poduprijeti i uputiti zviždače u potrebne "pravne korake" kako bi uspjeli u svojim pravnim bitkama i na kraju bili nagrađeni za svoju hrabrost.**

Projekt udruge Pomak naziva "Pomaknimo Hrvatsku - stvorimo poticajno okruženje za zviždače" iz Programa Impact4Values financiran je sredstvima Europske unije. Projekt sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.





## ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI

### I. PODRUČJE PRIMJENE, DEFINICIJE I UVJETI ZA ZAŠTITU

#### 1. CILJ

Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti Narodne novine broj 46/22, a koji je na snazi od 23. travnja 2022. godine u hrvatsko zakonodavstvo preuzeta je Direktiva Europske Unije 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. godine o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije. Cilj je Zakona učinkovita zaštita prijavitelja nepravilnosti koja uključuje i osiguravanje dostupnih i pouzdanih načina prijavljivanja nepravilnosti.

**Prijave i javna razotkrivanja od strane zviždača važna su sastavnica provedbe prava i politika Unije i njezinih članica.** Zahvaljujući zviždačima, nacionalni sustavi i sustavi EU dobivaju informacije koje dovode do učinkovitog otkrivanja, istrage i progona povreda prava, čime se jača transparentnost i odgovornost.



Osobe koje rade za javnu ili privatnu organizaciju ili su u kontaktu s takvom organizacijom zbog aktivnosti povezanih s poslom često prve saznaju za prijetnje ili štetu javnom interesu koji nastaju u tom kontekstu. Prijavljivanjem povreda prava koje su štetne za javni interes takve osobe djeluju kao „zviždači” i time imaju ključnu ulogu u razotkrivanju i sprječavanju takvih povreda te u zaštiti dobrobiti društva. No, potencijalni zviždači često se zbog straha od osvete boje prijaviti ono što ih zabrinjava ili na što sumnjaju. U tom se kontekstu sve više prepoznaje važnost pružanja uravnotežene i učinkovite zaštite zviždača.

## 2. PODRUČJE PRIMJENE

Zaštita zviždača potrebna je za jačanje provedbe prava u području javne nabave, u području financijskih usluga, sigurnosti proizvoda koji se stavljaju ja unutarnje tržište, sigurnosti prometa, zaštite okoliša, zaštite od zračenja i nuklearnu sigurnost, sigurnost hrane i hrane za životinje, javno zdravlje, zaštitu potrošača, zaštitu privatnosti i



osobnih podataka, te sigurnost mrežnih i informacijskih sustava.

Zaštita zviždača potrebna je u području financijskih interesa EU, kao i interesa koji se odnose na unutarnje tržište, uključujući povrede pravila EU o tržišnom natjecanju i državnim potporama.

Zaštita zviždača potrebna je i u područjima koja se odnose na druge odredbe nacionalnog prava ako se takvim kršenjem ugrožava i javni interes.



Nažalost Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti nije uređeno pitanje zaštite prijavitelja nepravilnosti koja se pruža radnicima koji prijavljuju povrede radnog prava, u području sigurnosti i zdravlja na



radnom mjestu kao i na prijave koje se odnose na međuljudske sukobe koji isključivo utječu na prijavitelja, to jest pritužbe zbog međuljudskih sukoba između prijavitelja i nekog drugog radnika.

### 3. OSOBNO PODRUČJE PRIMJENE

Direktiva EU i Zakon primjenjuju se na prijavitelje koji su zaposleni u privatnom ili javnom sektoru i to:

- a) osobe koje imaju status radnika, uključujući službenike
- b) osobe koje imaju položaj samozaposlenih osoba
- c) dioničare i osobe koje su članovi upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela poduzeća, uključujući neizvršne članove, te volontere i plaćene ili neplaćene vježbenike
- d) osobe koje rade pod nadzorom i u skladu s uputama ugovaratelja, podugovaratelja i dobavljača.

Direktiva EU i Zakon primjenjuju se i na prijavitelje čije obavljanje poslova tek treba početi u slučajevima



u kojima je ta osoba stekla informacije o povredi tijekom postupka zapošljavanja ili tijekom pregovora prije sklapanja ugovora.

**Mjere za zaštitu prijavitelja prema potrebi se primjenjuju i na:**

- a. prijaviteljeve pomagače
- b. treće osobe povezane s prijaviteljima, a koje bi mogle pretrpjeti osvetu u radnom okruženju, kao što su kolege ili srodnici prijavitelja i
- c. pravne subjekte u vlasništvu prijavitelja, za koje prijavitelji rade ili s kojima su prijavitelji na drugi način povezani u radnom okruženju.



## 4. DEFINICIJE

Pojedini pojmovi u Uredbi i Zakonu imaju sljedeća značenja:

1. „povrede” znači radnje ili propusti koji su: i. nezakoniti i odnose se na akte Unije EU Zakona i područja obuhvaćena materijalnim područjem primjene ili ii. u suprotnosti s ciljem i svrhom Uredbe EU ili Zakonom
2. „informacije o povredama odnosno nepravilnostima” znači informacije, uključujući opravdane sumnje, o stvarnim ili mogućim povredama koje su se dogodile ili su vrlo izgledne u organizaciji u kojoj prijavitelj radi ili je radio ili u drugoj organizaciji s kojom je prijavitelj u kontaktu ili bio u kontaktu tijekom obavljanja posla, te o pokušajima prikrivanja takvih povreda
3. „prijava” ili „prijaviti” znači usmeno ili pisano prenošenje informacija o povredama
4. „unutarnje prijavljivanje” znači usmeno ili pisano prenošenje informacija o povredama



unutar pravnog subjekta u privatnom ili javnom sektoru

5. „vanjsko prijavljivanje” znači usmeno ili pisano prenošenje informacija o povredama nadležnim tijelima
6. „javno razotkrivanje” ili „javno razotkriti” znači stavljanje informacija o povredama na raspolaganje javnosti
7. „prijavitelj” znači fizička osoba koja prijavljuje ili javno razotkriva informacije o povredama stečene u okviru svojih aktivnosti povezanih s poslom
8. „prijaviteljev pomagač” znači fizička osoba koja pomaže prijavitelju u postupku prijavljivanja u radnom okruženju te čija bi pomoć trebala biti povjerljiva
9. „radno okruženje” znači trenutne ili prethodne profesionalne aktivnosti u javnom ili privatnom sektoru u okviru kojih, neovisno o prirodi tih aktivnosti, osobe stječu informacije o povredama i u okviru kojih bi te osobe mogle doživjeti osvetu ako prijave takve



informacije 10. „prijavljena osoba” znači fizička ili pravna osoba koja je u prijavi ili pri javnom razotkrivanju navedena kao osoba koja je počinila povredu ili s kojom je ta osoba povezana 11. „osveta” znači svaka izravna ili neizravna radnja ili propust u radnom okruženju potaknuta unutarnjim ili vanjskim prijavljivanjem ili javnim razotkrivanjem, a uzrokuje ili može uzrokovati neopravdanu štetu prijavitelju

10. „daljnje postupanje” znači svaka mjera koju je primatelj prijave ili bilo koje nadležno tijelo poduzeo radi procjene točnosti navodâ iz prijave i, prema potrebi, radi rješavanja prijavljene povrede, među ostalim s pomoću mjera kao što su unutarnja istraga, istraga, progon, mjera za povrat sredstava ili zaključivanje postupka

11. „povratna informacija” znači pružanje informacija prijaviteljima u vezi s predviđenim ili poduzetim daljnjim postupanjima te o razlozima za takvo daljnje postupanje





12. „nadležno tijelo” znači svako nacionalno tijelo koje je imenovano za zaprimanje prijava.



## II. POSTUPAK PRIJAVLJIVANJA NEPRAVILNOSTI

### 1. PRIJAVA NEPRAVILNOSTI

Prijava nepravilnosti sadrži podatke

- ✓ o prijavitelju nepravilnosti
- ✓ prijavljenom tijelu ili osobi
- ✓ informacije o nepravilnostima

Prijava o nepravilnosti može se podnijeti:

- ✓ u pisanom obliku
- ✓ u usmenom obliku.

Povjerljive osobe i tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje vode evidenciju o svakoj zaprimljenoj prijavi nepravilnosti.



## 2. UNUTARNJE PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI

Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti je prijavljivanje nepravilnosti poslodavcu. Poslodavac koji zapošljava najmanje 50 radnika dužan je uspostaviti sustav unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti.

### 2.1. Obveze poslodavca

#### Poslodavac je dužan:

- ✓ donijeti opći akt (Pravilnik o unutarnjem prijavljivanju nepravilnosti)
- ✓ imenovati povjerljivu osobu i njezina zamjenika
- ✓ zaštititi prijavitelja nepravilnosti od osвете i poduzeti nužne mjere radi zaustavljanja osвете i otklanjanja njezinih posljedica
- ✓ čuvati podatke zaprimljene u prijavi
- ✓ osigurati uvjete za vođenje evidencije o prijavama
- ✓ poduzeti mjere radi otklanjanja nepravilnosti.



## 2.2. Akti poslodavca

Općim aktom (Pravilnikom) uređuje se postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti i postupak imenovanja povjerljive osobe (povjerenik) i njezinog zamjenika. Opći akt donosi osoba ili tijelo predviđeno statutom poslodavca.

## 2.3. Postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti

Postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti započinje dostavljanjem prijave povjerljivoj osobi.

Povjerljiva osoba je dužna:

- ✓ zaprimiti prijavu nepravilnosti
- ✓ izdati potvrdu o zaprimanju prijave
- ✓ poduzeti radnje potrebne za zaštitu prijavitelja nepravilnosti
- ✓ poduzeti radnje radi ispitivanja nepravilnosti
- ✓ prijavitelji nepravilnosti dostaviti povratnu informaciju
- ✓ bez odgode prijavu o nepravilnosti proslijediti nadležnim tijelima na postupanje



- ✓ pisanim putem obavijestiti prijavitelja nepravilnosti o ishodu ispitivanja prijave
- ✓ pisanim putem obavijestiti nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti o zaprimljenim prijavama i ishodu postupanja
- ✓ čuvati identitet prijavitelja nepravilnosti
- ✓ čuvati podatke zaprimljene u prijavi od neovlaštenog otkrivanja.

Poslodavac ne smije utjecati ili pokušati utjecati na postupanje povjerljive osobe (povjerenika).



### 3. VANJSKO PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI

#### 3.1. Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

Prijavitelj nepravilnosti može prijaviti nepravilnost nadležnom tijelu za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

- a. nakon što je prvo podnio prijavu kroz sustav unutarnjeg prijavljivanja, ili
- b. izravno nadležnom tijelu za vanjsko prijavljivanje.



#### 3.2. Pučki pravobranitelj

Nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti je pučki pravobranitelj.

Pučki pravobranitelj:

- ✓ zaprima prijavu nepravilnosti



- ✓ najkasnije u roku od sedam dana od dana prijave nepravilnosti, potvrđuje taj primitak
- ✓ ispituje pojedinačne prijave radi poduzimanja radnji iz svoje nadležnosti potrebnih za zaštitu prava prijavitelja
- ✓ prijavu nepravilnosti u razumnom roku prosljeđuje tijelima ovlaštenim za postupanje prema sadržaju prijave
- ✓ izrađuje izvještaj kojim ocjenjuje jesu li ugrožena ili povrijeđena ustavna ili zakonska prava prijavitelja nepravilnosti
- ✓ čuva identitet prijavitelja nepravilnosti.

### **3.3. Postupanje s prijavom nepravilnosti**

S prijavom nepravilnosti upućenom pučkom pravobranitelju postupati će se na sljedeći način:

- ✓ osobe, odnosno tijela ovlaštena na postupanje prema sadržaju prijave dužna su u razumnom roku koji ne smije biti dulji od 30 dana od dana zaprimanja prijave podnijeti informacije o poduzetim mjerama na temelju te prijave pučkom pravobranitelju, kao i povjerljivoj osobi



kad je ona poslala prijavu nepravilnosti tijelima ovlaštenim na postupanje prema sadržaju prijave

- ✓ osobe, odnosno tijela ovlaštena na postupanje prema sadržaju prijave dužna su u roku od petnaest dana od dana okončanja postupanja podnijeti obrazloženo izvješće o konačnom ishodu postupanja na temelju prijave pučkom pravobranitelju, kao i povjerljivoj osobi kad je ona poslala prijavu nepravilnosti tijelima ovlaštenim na postupanje prema sadržaju prijave
- ✓ ako prijava o nepravilnosti upućuje na postojanje osnova sumnje da je počinjeno kazneno djelo, tijela ovlaštena na postupanje po sadržaju prijave postupat će prema odredbama kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske.
- ✓ nadležno tijelo dužno je bez odgađanja obavijestiti prijavitelja nepravilnosti o ishodu postupka nakon njegova okončanja.



#### 4. JAVNO RAZOTKRIVANJE NEPRAVILNOSTI

Zviždači su osobito važan izvor za istraživačko novinarstvo. Učinkovitom zaštitom od osвете nad zviždačima povećava se pravna sigurnost potencijalnih zviždača te potiče i njihovo zviždanje u medijima. U tom pogledu zaštita zviždača kao novinarskih izvora od ključne je važnosti za **zaštitu uloge istraživačkog novinarstva** kao „čuvara” u demokratskim društvima.





Prijavitelj nepravilnosti koji javno razotkriva nepravilnosti ima pravo na zaštitu u skladu sa Zakonom ako je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta:

- ✓ ako je prijavitelj nepravilnosti podnio prijavu sustavom unutarnjeg i vanjskog prijavljivanja ili izravno pučkom pravobranitelju, ali nisu u zakonskom roku poduzete odgovarajuće mjere
- ✓ prijavitelj opravdano vjeruje da nepravilnost može predstavljati neposrednu ili očitu opasnost za javni interes
- ✓ u slučaju vanjskog prijavljivanja postoji rizik od osvete
- ✓ ili su izgledi da će se nepravilnost djelotvorno ukloniti niski.



### **III. ODREDBE KOJE SE PRIMJENJUJU NA UNUTARNJE**

#### **I VANJSKO PRIJAVLJIVANJE**

##### **1. POVJERLJIVOST**

Identitet prijavitelja nepravilnosti ne smije se otkrivati nikome tko nije ovlašten za zaprimanje prijava ili daljnje postupanje na temelju njih. Identitet prijavitelja i sve ostale informacije mogu se otkriti samo ako je to nužna i razmjerna obveza u kontekstu istraga ili u okviru sudskog postupka, a među ostalim i radi zaštite prava na obranu prijavljene osobe.

##### **2. VOĐENJE EVIDENCIJE O PRIJAVAMA**

Pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru, kao i nadležna tijela vode evidenciju o svakoj zaprimljenoj prijavi, u skladu sa zahtjevima u pogledu povjerljivosti. Prijave se čuvaju samo onoliko dugo koliko je potrebno radi ispunjavanja zahtjeva predviđenim u odredbama Direktive EU i Zakona.



Ako se za podnošenje prijave upotrebljava telefonska linija na kojoj je moguće napraviti zvučni zapis ili drugi sustav glasovnih poruka na kojem je moguće napraviti zvučni zapis, pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru i pučki pravobranitelj imaju pravo evidentirati usmenu prijavu, uz suglasnost prijavitelja, na jedan od sljedećih načina:

- ✓ zvučnim zapisom razgovora u trajnom i dostupnom obliku, ili
- ✓ potpunim i točnim prijepisom razgovora.

Pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru i pučki pravobranitelj dužni su prijavitelju omogućiti da provjeri i ispravi prijepis poziva te da ga ovjeri potpisom.

Ako se za podnošenje prijave upotrebljava telefonska linija na kojoj nije moguće napraviti zvučni zapis ili drugi sustav glasovnih poruka na kojem nije moguće napraviti zvučni zapis, pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru i pučki pravobranitelj imaju pravo evidentirati usmenu prijavu u obliku točnog zapisnika razgovora koji zapisuje član osoblja odgovoran za



postupanje s prijavom. Pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru i pučki pravobranitelj dužni su prijavitelju dati mogućnost da provjeri i ispravi zapisnik razgovora te da ga ovjeri potpisom.

Ako prijavitelj nepravilnosti zatraži sastanak s članovima osoblja pravnih subjekata u privatnom i javnom sektoru kod pučkog pravobranitelja u svrhu podnošenja prijave, pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru i pučki pravobranitelj osiguravaju, uz suglasnost prijavitelja, vođenje potpune i točne evidencije sa sastanka u trajnom i dostupnom obliku.

Pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru pučki pravobranitelj imaju pravo evidentirati sastanak na jedan od sljedećih načina:

- ✓ zvučnim zapisom razgovora u trajnom i dostupnom obliku; ili
- ✓ točnim zapisnikom sa sastanka.





#### **IV. ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI**

##### **1. MJERE ZAŠTITE**

##### **1. Zabrana osvete**

Poslodavac se ne smije osvećivati, pokušavati osvećivati ili prijetiti osvetom prijavitelju nepravilnosti, povezanim osobama te povjerljivoj osobi i njezinu zamjeniku zbog prijavljivanja nepravilnosti odnosno javnog razotkrivanja.

Zabranjeno je poduzimanje svih oblika osvete nad prijaviteljima nepravilnosti, uključujući prijetnje osvetom i pokušaje osvete, posebno onih u obliku:



- ✓ privremenog udaljavanja, otpuštanja, razrješenja ili jednakovrijednih mjera
- ✓ nazadovanja ili uskraćivanja mogućnosti za napredovanje
- ✓ prijenosa dužnosti, promjene mjesta rada, smanjenja plaće, promjene radnog vremena
- ✓ uskraćivanja mogućnosti za osposobljavanje
- ✓ negativne ocjene rada ili preporuke za zapošljavanje
- ✓ nametanja ili određivanja stegovne mjere, prijekora ili druge sankcije, uključujući financijsku sankciju
- ✓ prisile, zastrašivanja, uznemiravanja ili izoliranja
- ✓ diskriminacije, stavljanja u nepovoljni položaj ili nepravednog tretmana
- ✓ nepretvaranja ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme ako je radnik imao legitimno očekivanje da će mu se ponuditi stalno zaposlenje
- ✓ neproduženja ugovora o radu na određeno vrijeme ili njegova prijevremenog raskida



- ✓ štete, uključujući štetu za ugled osobe, osobito na društvenim mrežama, ili financijskog gubitka, uključujući gubitak poslovanja i gubitak prihoda
- ✓ stavljanja na crnu listu na temelju neformalnog ili formalnog sektorskog sporazuma ili sporazuma koji se primjenjuje na cijelu industriju, što može značiti da osoba u budućnosti neće moći naći posao u tom sektoru ili industriji
- ✓ prijevremenog raskida ugovora o nabavi robe ili usluga ili njegova poništavanja
- ✓ poništavanja licencije ili dozvole
- ✓ psihijatrijskih ili liječničkih upućivanja.



## **2. Ništetnost akta poslodavca**

Odredbe općeg ili pojedinačnog akta poslodavca te pravnog posla kojima se poslodavac osvećuje prijavitelju nepravilnosti ili povezanoj osobi zbog prijavljivanja nepravilnosti ili javnog razotkrivanja nemaju pravni učinak.

## **3. Odgovornost prijavitelja nepravilnosti**

Ako osobe prijave informacije o nepravilnostima ili javno razotkriju informacije u skladu s ovim Zakonom, ne smatra se da su prekršile bilo kakvo ograničenje u vezi s otkrivanjem informacija te ni na koji način ne snose odgovornost u pogledu takve prijave ili javnog razotkrivanja pod uvjetom da su imale opravdan razlog vjerovati da su prijava ili javno razotkrivanje tih informacija bili nužni radi razotkrivanja nepravilnosti na temelju Zakona.

Prijavitelji ne snose odgovornost u pogledu stjecanja prijavljenih ili javno razotkrivenih informacija ili pristupa njima, osim ako takvo stjecanje ili pristup ne predstavlja samostalno kazneno djelo.





U sudskim postupcima, uključujući postupke zbog klevete, povrede autorskog prava, povrede tajnosti, povrede pravila o zaštiti podataka, otkrivanja poslovne tajne ili zahtjeva za naknadu na temelju privatnog, javnog ili kolektivnog radnog prava, prijavitelji nepravilnosti ne snose nikakvu odgovornost zbog prijave ili javnih razotkrivanja na temelju Zakona. Te osobe imaju pravo na temelju te prijave ili javnog razotkrivanja zatražiti odbacivanje predmeta, pod uvjetom da su imale opravdan razlog vjerovati da su prijava ili javno razotkrivanje bili nužni radi razotkrivanja nepravilnosti na temelju Zakona.

Ako osoba podnese prijavu ili javno razotkrije informacije o nepravilnostima koje su obuhvaćene područjem primjene Zakona, a te informacije uključuju poslovne tajne, te ako ta osoba ispunjava uvjete za zaštitu iz Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, takva prijava ili javno razotkrivanje smatraju se zakonitima u onoj mjeri u kojoj se takvo pribavljanje, korištenje ili otkrivanje zahtijeva ili dopušta pravom Europske unije ili nacionalnim pravom.



#### 4. Pravo na slobodu izražavanja i informiranja

Osobe koje prijavljuju informacije o prijetnjama ili šteti javnom interesu za koje su saznale tijekom obavljanja aktivnosti povezanih s poslom iskorištavaju svoje pravo na slobodu izražavanja. Pravo na slobodu izražavanja i informiranja, sadržano u članku 11. Povelje i članku 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, obuhvaća pravo na primanje i širenje informacija te slobodu i pluralizam medija. U skladu s time, Direktiva EU temelji se na sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava o slobodi izražavanja i na načelima koja je na temelju toga razvilo Vijeće Europe u svojoj Preporuci o zaštiti zviždača koju je njegovo Vijeće ministara donijelo 30. travnja 2014.



## 5. Mjere potpore

Prema odredbama članka 20. Direktive EU, prijavitelji nepravilnosti imaju, prema potrebi, pristup mjerama potpore, što se osobito odnosi na sljedeće:

- ✓ sveobuhvatne i neovisne informacije i savjete koji su lako dostupni javnosti i besplatni, a odnose se na dostupne postupke i pravna sredstva za zaštitu od osвете te prava prijavljene osobe
- ✓ učinkovitu pomoć nadležnih tijela pred bilo kojim relevantnim tijelom koje sudjeluje u njihovoj zaštiti od osвете
- ✓ pravnu pomoć u kaznenim i prekograničnim građanskim postupcima, pravnu pomoć u daljnjim postupcima i pravno savjetovanje ili drugu pravnu pomoć.

Prema odredbama Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, **prijavitelji nepravilnosti imaju pravo na:**

- ✓ zaštitu identiteta i povjerljivosti
- ✓ sudsku zaštitu
- ✓ naknadu štete



- ✓ primarnu besplatnu pravnu pomoć u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravo na besplatnu pravnu pomoć
- ✓ emocionalnu podršku
- ✓ drugu zaštitu predviđenu u postupcima propisanim Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

Povezana osoba ima pravo na zaštitu ako učini vjerojatnim da je prema njoj počinjena ili pokušana osveta, ili joj se prijetilo osvetom zbog povezanosti s prijaviteljem nepravilnosti.

Povjerljiva osoba te njezin zamjenik imaju pravo na zaštitu ako učine vjerojatnim da je prema njima počinjena ili pokušana osveta, ili im se prijetilo osvetom zbog zaprimanja prijave o nepravilnosti odnosno postupanja po zaprimljenoj prijavi.



## 6. Besplatna pravna pomoć

Prijavitelji nepravilnosti imaju pravo na primarnu besplatnu pravnu pomoć u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći.



### Primarna pravna pomoć obuhvaća:

- a. opću pravnu informaciju
- b. pravni savjet
- c. sastavljanje podnesaka pred javnopravnim tijelima, Europskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama u skladu



- s međunarodnim ugovorima i pravima o radu tih tijela
- d. zastupanje u postupcima pred javnopravnim tijelima
  - e. pravnu pomoć u izvansudskom mirnom rješenju spora.

Postupak za ostvarivanje primarne pravne pomoći pokreće se izravnim obraćanjem pružatelju primarne pravne pomoći.

### **Sekundarna pravna pomoć obuhvaća:**

- a. pravni savjet
- b. sastavljanje podnesaka u postupku zaštite prava radnika pred poslodavcem
- c. sastavljanje podnesaka u sudskim postupcima
- d. zastupanje u sudskim postupcima
- e. pravnu pomoć u mirnom rješenju spora.



**Sekundarna pravna pomoć obuhvaća i:**

- a. oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka
- b. oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi

**Sekundarna pravna pomoć može se odobriti:**

- a. ako se radi o složenijem postupku
- b. ako se podnositelj zahtjeva nema sposobnosti sam zastupati
- c. ako su materijalne prilike podnositelja zahtjeva takve da bi plaćanje potrebne stručne pravne pomoći moglo ugroziti održavanje podnositelja zahtjeva i članova kućanstva,
- d. ako se ne radi o obijesnom parničanju
- e. ako u posljednjih šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva nije odbijen zahtjev podnositelja zbog namjernog davanja netočnih podataka i



- f. ako podnositelju zahtjeva pravna pomoć nije osigurana na temelju posebnih propisa.



**S obzirom na vrstu postupka, sekundarna pravna pomoć može se odobriti u sljedećim postupcima:**

- a. u svezi sa stvarnim pravima, osim zemljišnoknjižnih postupaka
- b. iz radnih odnosa
- c. iz obiteljskih odnosa, osim u postupcima sporazumnog razvoda braka u kojima bračni drugovi nemaju maloljetnu zajedničku ili posvojenu





- djecu ili djecu nad kojom ostvaruju roditeljsku skrb nakon punoljetnosti
- d. ovršnim postupcima i postupcima osiguranja kada je riječ o prisilnom ostvarenju ili osiguranju tražbine koja proizlazi iz postupka za koji se prema odredbama Zakona može odobriti pravna pomoć
  - e. mirnog rješenja spora
  - f. iznimno, u svim ostalim upravnim i građanskim sudskim postupcima kada takva potreba proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva i članova kućanstva, a u skladu s temeljnom svrhom Zakona.

Oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka može se odobriti ako su materijalne prilike podnositelja zahtjeva takve da bi plaćanje predujma troškova postupka moglo ugroziti uzdržavanje podnositelja zahtjeva i članova kućanstva, u skladu s posebnim pretpostavkama.



Oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi može se odobriti u svim sudskim postupcima ako su materijalne prilike podnositelja zahtjeva takve da bi plaćanje sudskih pristojbi moglo ugroziti uzdržavanje podnositelja zahtjeva i članova kućanstva, u skladu s posebnim pretpostavkama određenim Zakonom.



### **Sekundarna pravna pomoć odobrit će se:**

- a. ako ukupni prihodi podnositelja i članova kućanstva mjesečno ne prelaze po članu kućanstva iznos proračunske osnovice i
- b. ako ukupna vrijednost imovine u vlasništvu podnositelja zahtjeva i članova kućanstva ne prelazi iznos od 60 proračunskih osnovica.



Pri odobravanju pravne pomoći, imovno stanje podnositelja zahtjeva utvrđuje se za dvanaest mjeseci prije početka mjeseca u kojem se zahtjev podnosi.

Ukupni prihodi podnositelja zahtjeva i članova njegovog kućanstva, koji su ostvareni u razdoblju od dvanaest mjeseci prije početka mjeseca u kojem se zahtjev podnosi, obračunat će se u razmjernim dijelovima (1/12).

## **7. Mjere za zaštitu od osvete**

a) Ako osobe prijave informacije o povredama ili javno razotkriju informacije u skladu s Direktivom EU ili Zakonom, ne smatra se da su prekršile bilo kakvo ograničenje u vezi s otkrivanjem informacija te ni na koji način ne snose odgovornost u pogledu takve prijave ili javnog razotkrivanja pod uvjetom da su imale opravdan razlog vjerovati da su prijava ili javno razotkrivanje tih informacija bili nužni radi razotkrivanja povrede na temelju Direktive EU

b) Prijavitelji ne snose odgovornost u pogledu stjecanja prijavljenih ili javno razotkrivenih informacija ili pristupa njima, pod uvjetom da takvo stjecanje ili



pristup nisu sami po sebi činili kazneno djelo. U slučaju da stjecanje ili pristup sami po sebi čine kazneno djelo kaznena odgovornost ostaje uređena primjenjivim nacionalnim pravom

c) Svaka druga potencijalna odgovornost prijavitelja proizišla iz radnji ili propusta koji su nepovezani s podnošenjem prijave ili javnim razotkrivanjem ili koji nisu potrebni za razotkrivanje povrede na temelju Direktive EU ili Zakona i dalje je uređena primjenjivim pravom Unije ili primjenjivim nacionalnim pravom

d) U postupcima pred sudom ili drugim tijelom zbog štete koju je pretrpio prijavitelj nepravilnosti te pod uvjetom da je ta osoba dokazala da je podnijela prijavu ili javno razotkrila informacije i zbog toga pretrpjela štetu, pretpostavlja se da je šteta nanesena iz osвете zbog prijave ili javnog razotkrivanja. U takvim slučajevima osoba koja je poduzela štetnu mjeru mora dokazati da je ta mjera bila utemeljena na valjano opravdanim razlozima.



e) Prijavitelji nepravilnosti imaju, prema potrebi, pristup korektivnim mjerama protiv osvete, uključujući privremenu pomoć do okončanja sudskog postupka, u skladu s nacionalnim pravom

f) U sudskim postupcima, uključujući postupke zbog klevete, povrede autorskog prava, povrede tajnosti, povrede pravila o zaštiti podataka, otkrivanja poslovne tajne ili zahtjeva za naknadu na temelju privatnog, javnog ili kolektivnog radnog prava, prijavitelji nepravilnosti ne snose nikakvu odgovornost zbog prijava ili javnih razotkrivanja na temelju Direktive EU i Zakona. Te osobe imaju pravo na temelju te prijave ili javnog razotkrivanja zatražiti odbacivanje predmeta, pod uvjetom da su imale opravdan razlog vjerovati da su prijava ili javno razotkrivanje bili nužni radi razotkrivanja povrede na temelju Direktive EU ili Zakona. Ako osoba podnese prijavu ili javno razotkrije informacije o povredama koje su obuhvaćene područjem primjene Direktive EU ili Zakona, a te informacije uključuju poslovne tajne, te ako ta osoba ispunjava uvjete iz Direktive EU ili



Zakona, takva prijava ili javno razotkrivanje smatraju se zakonitima.

## **8. Postupak sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti**

U postupku sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti stvarno su nadležni općinski sudovi, trgovački sudovi i upravni sudovi.<sup>1</sup>

U postupku sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti mjesno je nadležan sud sjedišta, prebivališta ili boravišta tuženika ili tužitelja, ili sud na čijem je području osveta poduzeta ili je nastupila njezina posljedica.

Postupci sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti su hitni.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Članak 28. stavak 1. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

<sup>2</sup> Članak 28. stavak 3. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti





### Prijavitelj nepravilnosti tužbom može tražiti da se:

1. utvrdi da je prema prijavitelju nepravilnosti poduzeta osveta
2. zabrani poduzimanje i ponavljanje osvete te da se uklone njezine posljedice prema prijavitelju nepravilnosti
3. naknadi šteta uzrokovana povredom prava zaštićenih Zakonom
4. presuda kojom je utvrđena povreda prava prijavitelja nepravilnosti objavi u medijima na trošak tuženika.

Naprijed navedeni zahtjevi mogu se istaknuti zajedno sa zahtjevima za zaštitu drugih prava o kojima se odlučuje u parničnom postupku ako su svi zahtjevi u



međusobnoj vezi i ako je isti sud stvarno nadležan za njih.

Presuda kojom se nalaže objava u medijima obvezuje nakladnika medija u kojem treba objaviti presudu.

U parnicu radi zaštite prijavitelja nepravilnosti može se kao umješac na strani prijavitelja nepravilnosti pridružiti pučki pravobranitelj te organizacije, ustanove, udruge ili druge fizičke ili pravne osobe koje se u okviru svoje djelatnosti bave zaštitom temeljnih prava i sloboda, ili borbom protiv korupcije. Sud će dopustiti sudjelovanje umješaca samo uz pristanak prijavitelja nepravilnosti.

## **9. Pretpostavka štete i teret dokazivanja**

U postupcima pred sudom ili drugim tijelom zbog štete koju je pretrpio prijavitelj nepravilnosti te pod uvjetom da je ta osoba učinila vjerojatnim da je podnijela prijavu ili javno razotkrila informacije u skladu sa Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti i da je pretrpjela štetu, pretpostavlja se da je šteta nastala iz osвете zbog prijave ili javnog razotkrivanja.





Osoba koja je poduzela osvetu mora dokazati da je ta radnja ili propust bio utemeljen na opravdanim razlozima.

## **10. Privremene mjere**

U sudskom postupku po tužbi u vezi s prijavom nepravilnosti sud koji vodi postupak može odrediti privremene mjere u skladu s odredbama zakona kojima se uređuje prisilno ostvarenje i osiguranje tražbina. Privremena mjera može se predložiti prije pokretanja, tijekom te nakon završetka sudskog postupka, sve dok ovrha ne bude provedena. Prijavitelj nepravilnosti oslobođen je od plaćanja sudskih pristojbi u postupku pokrenutom radi privremene mjere.

## **11. Prijedlog za određivanje privremene mjere**

Prijedlogom za određivanje privremene mjere može se tražiti od suda

- a. zabrana činjenja osvete
- b. otklanjanje posljedica koje su prouzrokovane osvetom



c. odgoda izvršenja odluka kojima je prijavitelj nepravilnosti stavljen u nepovoljan položaj ili mu je povrijeđeno neko od njegovih prava u radnom okruženju.

O prijedlogu za određivanje privremenih mjera sud će odlučiti u roku od osam dana od dana primitka prijedloga. Žalba protiv rješenja o određivanju privremene mjere ne odgađa provedbu privremene mjere.

## **12. Neopravdani razlozi za otkaz**

Obraćanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, ne predstavlja opravdani razlog za otkaz ugovora o radu.



### 13. Prekršajne odredbe

Kada se radi o zaštiti prijavitelja nepravilnosti svakako treba spomenuti prekršajne odredbe. Tako Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti<sup>3</sup> uređuje da će se kazniti za prekršaj poslodavac pravna osoba ako:

1. spriječi ili pokuša spriječiti prijavljivanje nepravilnosti
2. pokreće zlonamjerne postupke protiv prijavitelja nepravilnosti, povezanih osoba te povjerljivih osoba i njezinih zamjenika
3. ako se osvećuje, pokušava osvetiti ili prijeti osvetom prijavitelju nepravilnosti, povezanoj osobi te povjerljivoj osobi i njezinu zamjeniku zbog prijavljivanja nepravilnosti ili javnog razotkrivanja
4. ne zaštiti prijavitelja nepravilnosti od osвете i ne poduzme nužne mjere radi zaustavljanja osвете i otklanjanja njezinih posljedica

---

<sup>3</sup> Članak 36. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti





No isto tako će se novčanom kaznom kazniti za prekršaj fizička osoba koja prijavljuje ili javno razotkriva informacije za koje zna da su neistinite, osim ako se ne radi o kaznenom djelu.

Za prekršaje propisane Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti optužni prijedlog može podnijeti i pučki pravobranitelj.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Članak 39. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.



## V. SUDSKA PRAKSA

### 1. EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Zaštitom zviždača bavio se i Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu.<sup>5</sup> Izdvajamo predmete Guja protiv Moldavije i Heiniseh protiv Njemačke, te Marunić protiv Hrvatske.

**Guja protiv Moldavije je najpoznatiji predmet u pogledu zaštite zviždača.** Naglašeno je da Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda štiti »zviždače« kroz aspekt slobode govora (čl. 10.), te je Europski sud za ljudska prava u veljači 2008. u navedenom predmetu utvrdio povredu čl. 10. Konvencije jer je podnositelj zahtjeva otpušten zbog odavanja u dobroj vjeri informacija koje su bile istinite i od legitimnih interesa za javnost. Sud je zauzeo čvrsto stajalište u korist slobode izražavanja kao jednog od bitnih temelja demokratskog društva, čak i u slučaju kad državni službenik odaje „unutarnje“ ili čak tajne informacije. U toj presudi „zviždač“ je bio

---

<sup>5</sup> Tamara Laptoš, Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Zagreb, ožujak 2020. godine, str. 7. i 8.



voditelj Odjela za medije Ureda Glavnog državnog odvjetnika Moldavije koji je dostavio medijima dva pisma vezana za zloupotrebu ovlasti od strane policije i državnog odvjetništva u koje su bili umiješani i visoki politički dužnosnici te je zbog toga otpušten s posla. Veliko vijeće Europskog suda za ljudska prava zaključilo je da se dostavljanje informacija medijima u ovom slučaju može smatrati opravdanim jer su se podaci odnosili na pritisak koji su visoki političari vršili u odnosu na kaznene postupke koji su bili u tijeku. Europski sud za ljudska prava je utvrdio da je državni odvjetnik odavao dojam da je podlijegao političkom pritisku. U ovom slučaju Europski sud za ljudska prava je smatrao da je javnost imala pravo biti informirana o ovim pitanjima koja spadaju u okvir političke rasprave. Europski sud za ljudska prava je zauzeo stajalište da interes javnosti da bude informirana o nezakonitom radu u državnom odvjetništvu prevladava nad interesom zaštite tajnosti postupka. Imajući na umu važnost slobode izražavanja glede stvari od općeg interesa, prava državnih službenika i ostalih zaposlenika da



prijave postojanje nezakonitih postupanja i zloporaba na radnom mjestu, kao i obvezu i odgovornost Gujinim otkazom povrijeđeno je pravo na slobodu izražavanja.



**U predmetu Heinisch protiv Njemačke, Europski sud za ljudska prava proglasio je nezakonitim otkaz jednoj njemačkoj njegovateljici koja je dobila otkaz jer je javno progovorila o katastrofalnim uvjetima na svom radnom mjestu, u staračkom domu.** Naime, Brigitte Heinisch je u prosincu 2004. podnijela kaznenu prijavu protiv svog poslodavca, tvrtke Vivantes koja je u većinskom vlasništvu njemačke savezne pokrajine Berlin. U prijavi je upozorila na nepravilnosti kod obračuna usluga te na katastrofalne uvjete u Vivantesovom domu za starije i nemoćne



osobe u kojem je i sama godinama bila zaposlena. Prema njezinom iskazu, u reklamnim brošurama za dom se nudi stručna njega kakva se praktično ne može pružati. U praksi, malobrojni njegovatelji nemaju dovoljno vremena za pacijente pa su nemoćne osobe dobrim dijelom prepuštene sami sebi. Tako su nepokretni pacijenti redovito satima ležali u vlastitom urinu i fekalijama, a zbog nedostatka vremena za njegu nisu bili ni hranjeni kako treba. To je u studenome 2003. utvrđeno i u izvješću medicinske službe nadležnog zdravstvenog osiguranja, a na nedostatak vremena za pacijente više puta su se žalili i drugi njegovatelji u tom domu. Unatoč tome, istraga protiv Vivantesa je obustavljena i nikada nije došlo do pokretanja sudskog postupka. Tvrtka Vivantes je opovrgnula sve optužbe i otpustila Brigitte Heinisch. Ona se na to žalila sudu u Berlinu, koji je presudio u njenu korist. No, drugostupanjski sud je poništio tu presudu i odlučio da je otkaz bio u skladu sa zakonom. Tu je drugostupanjsku odluku kasnije potvrdio i Savezni sud za radno pravo. Brigitte Heinisch se potom u prosincu 2007. obratila





i Ustavnom sudu, no on je odbio razmotriti njezin slučaj uz obrazloženje da Vivantes kao poslodavac ima pravo štititi svoj ugled i zato je otkaz zaposlenici koja mu pokušava narušiti ugled u skladu sa zakonom. Europski sud za ljudska prava nije dijelio to mišljenje, nego je odlučio da javni interes, odnosno pravo javnosti na informiranje o nedostacima u jednom državnom domu za starije i nemoćne osobe ima prednost pred pravom neke tvrtke na zaštitu njezinog ugleda. Osim toga, u obrazloženju sudaca iz Strasbourga navodi se da otkaz Brigitte Heinisch zastrašujuće djeluje na sve druge zaposlenike koji se odluče na prijavljivanje nepravilnosti kod svog poslodavca.

**Marunić protiv Hrvatske, zahtjev br. 51706/11, odluka od 28. ožujka 2017.**<sup>6</sup> Radi se o predmetu u kojem je podnositeljica zahtjeva posebice tvrdila da je do povrede njezine slobode izražavanja došlo nezakonitim otkazom zbog njezinog istupa u medijima. U ovom je slučaju Sud utvrdio zahtjev

---

<sup>6</sup> Tamara Laptoš, Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Zagreb, ožujak 2020. godine, str. 25.-27.



dopuštenim i presudio da je došlo do povrede članka 10. Konvencije.

Podnositeljica zahtjeva M. M. bila je direktorica komunalnog poduzeća Kostrena. Nju i njezin rad je u medijima kritizirao načelnik općine Kostrena i jedini član skupštine društva, u bitnom ističući da nije obavljala svoj posao kako treba, jer društvo nije obavljalo poslove zbog kojih je osnovano; stagniralo je pod njezinim vodstvom; ona nije naplaćivala parkirališne pristojbe na dva parkirališta koja su (davno prije toga) bila iznajmljena trećim osobama i da je svim tim postupcima prouzročila gubitak prihoda i smanjila mogućnosti za zapošljavanje lokalnog stanovništva. U istom mediju podnositeljica zahtjeva je, koristeći svoje pravo na odgovor, u bitnom istaknula da je uzrok u zastoju rada društva postojanje neriješenih imovinskih pitanja koja su već predmet sudskog postupka, te je poziva na reviziju i uključivanje [tijela kaznenog progona] s ciljem zaštite njezina integriteta izričito navodeći: „S obzirom da je moj posao doveden u pitanje, zahtijevam reviziju KD Kostrena, te uključivanje Ureda za suzbijanje



korupcije i organiziranog kriminaliteta i Državnog odvjetništva.“ M. M. je protiv odluke o otkazu ugovora o radu izjavila zahtjev za zaštitu prava na koji poslodavac nije odgovorio te potom pokrenula radni spor. Iako su nižestupanjski sudovi tužbeni zahtjev prihvatili, Vrhovni sud Republike Hrvatske je preinačio presudu drugostupanjskog suda i tužbeni zahtjev odbio. Vrhovni sud Republike Hrvatske u svojoj presudi smatrao je da je otkaz ugovora o radu podnositeljici zahtjeva bio zakonit radi toga što je svojim izjavama u tisku narušila ugled KD Kostrena, društva čijeg je bila direktorica jer su njene izjave predstavljale važnu činjenicu zbog koje nastavak njezinog radnog odnosa nije bio moguć i stoga su bile osnova za izvanredni otkaz ugovora o radu na temelju članka 107. stavka 1. Zakona o radu.

Ocjena suda: Sud je prvenstveno utvrdio da je otkazivanje ugovora o radu podnositeljici zahtjeva zbog njezinih izjava za tisak predstavljalo miješanje u njezino pravo na slobodu izražavanja zajamčeno člankom 10. stavkom 1. Konvencije te da je zahtjev stoga dopušten. Nakon što je utvrdio da je miješanje



u pravo na slobodu izražavanja podnositeljice zahtjeva u ovome predmetu bilo zakonito i težilo legitimnom cilju, jedino pitanje koje Sud mora utvrditi jest je li to miješanje bilo „nužno u demokratskom društvu“.

U dosadašnjoj sudskoj praksi Suda odlučni za donošenje odluke su sljedeći elementi:

- ✓ je li zviždač imao alternativne kanale prijave na raspolaganju (dostupnost drugog učinkovitog, ali diskretnijeg, načina za ispravljanje navodnih nedjela koje je zaposlenik koji ih je prijavio namjeravao otkriti);
- ✓ je li razotkrivanje bilo u dobroj vjeri (motiv postupanja zaposlenika);
- ✓ postoji li javni interes za razotkrivanjem konkretne informacije;
- ✓ vjerodostojnost odnosno istinitost priopćene informacije;
- ✓ šteta nanесena poslodavcu (je li razotkrivanje informacije bilo toliko važno u demokratskom



- društvu da prevladava štetu koja je time nastala poslodavcu);
- ✓ težina sankcije koja je izrečena osobi koja je razotkrila informaciju i posljedice izrečene sankcije.



Imajući u vidu navedene elemente, sud je istaknuo da se ovaj predmet razlikuje od predmeta na koje se Vlada poziva u jednom ključnom pogledu. Ne može se zanemariti činjenicu da je podnositeljica zahtjeva dala sporne izjave tek nakon što je i sama bila kritizirana u medijima od strane predsjednika



skupštine društva. Točno je da „dužnost lojalnosti, rezerviranosti i diskrecije” obično sprječava zaposlenike da javno kritiziraju rad svojih poslodavaca, međutim, u ovom je predmetu to bio drugi službenik društva, odnosno predsjednik skupštine društva koji se prvi obratio medijima i javno kritizirao rad podnositeljice zahtjeva. Sud smatra da se u takvim specifičnim okolnostima od podnositeljice zahtjeva nije moglo očekivati da bi trebala šutjeti i ne braniti svoj ugled na isti način. Time bi se preširoko tumačila njezina dužnost lojalnosti, protivno članku 10. Konvencije koji, između ostalog, zahtijeva da se osigura sloboda izražavanja zaposlenika od nerazumnih zahtjeva lojalnosti od strane njegova poslodavca. To znači i da nekoliko navedenih kriterija na koje se Vlada poziva u vezi sa slobodom izražavanja na radnom mjestu ili nije primjenjivo ili je ograničene važnosti za ovaj predmet. Posebice, budući da je pravo na odgovor pravo da se osoba brani protiv javne kritike u istom forumu u kojem je kritika objavljena, Sud smatra nevažnim Vladine tvrdnje da je podnositeljica zahtjeva imala drugo



učinkovito, ali diskretnije, sredstvo za zaštitu njezina ugleda, te da je bila isključivo motivirana željom da zaštiti svoju sliku u javnosti, a ne informiranjem javnosti o pitanjima od općeg interesa (konkretno pitanje štete za društvo i pitanje postojanja javnog interesa). Međutim, čak i u raspravi o pitanjima od ozbiljnog javnog interesa, mogu postojati ograničenja prava na slobodu izražavanja. Stoga, u vršenju svojeg prava na odgovor, podnositeljica zahtjeva morala je djelovati unutar utvrđenih granica za zaštitu ugleda i prava drugih. Postavlja se pitanje je li podnositeljica zahtjeva prešla granice dopuštene kritike.

U tom smislu Sud smatra da izjava podnositeljice zahtjeva o naplati parkirališnih pristojbi nije sadržavala netočne činjenice. Stoga se izjava podnositeljice koja implicira da je društvo nezakonito naplaćivalo parking treba smatrati vrijednosnim sudom koji je imao dovoljnu činjeničnu osnovu, jer se moglo opravdano tvrditi da je naplaćivanje parkirališnih pristojbi na tuđem zemljištu bilo nezakonito. Sud smatra da je taj istup bio izravno



vezan uz cilj koji je namjeravala postići svojom javnom izjavom, odnosno da obrani svoj poslovni ugled od onoga što je smatrala neosnovanim kritikama M. U. Podnositeljica zahtjeva posebice je pokušala objasniti da društvo nije stagniralo zbog njezinih loših poslovnih odluka, nego zbog neriješenih imovinskih pitanja kojima se općina trebala baviti. Točnije, ona je htjela objasniti kako su je ta neriješena pitanja spriječila da poveća prihode društva naplaćivanjem parkinga na predmetnim parkiralištima. Čitanjem spornog članka, stječe se dojam da je podnositeljica zahtjeva bila tako čvrsto uvjerena da nije bilo ništa loše u načinu na koji je vodila društvo kojeg je čak bila spremna podvrgnuti reviziji i istrazi tijela kaznenog progona s ciljem definitivnog uklanjanja dvojbe u tom pogledu. Stoga, suprotno mišljenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koje je ponovila Vlada, Sud ne smatra da je podnositeljica zahtjeva insinuirala da je ono što je, prema njezinu mišljenju, predstavljalo nezakonito naplaćivanje parkinga od strane društva također predstavljalo kazneno djelo. Zbog navedenih razloga





Sud smatra kako izjave podnositeljice zahtjeva u odgovoru na izjave načelnika općine i jedinog člana uprave društva, nisu bile nerazmjerne i nisu prešle granice dozvoljene kritike. U skladu s time, Sud presuđuje da miješanje u pravo podnositeljice zahtjeva na slobodu izražavanja u obliku njezina izvanrednog otkaza ugovora o radu nije bilo „nužno u demokratskom društvu” radi zaštite poslovnog ugleda i prava društva na čijem čelu je bila. Sud je stoga utvrdio da je došlo do povrede članka 10. Konvencije na štetu podnositeljice zahtjeva.

## **2. KRITERIJI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U ZAŠTITI PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI**

Europski sud za ljudska prava utvrdio je neke kriterije koje će i hrvatski sudovi morati uzimati u obzir prilikom zaštite prijavitelja nepravilnosti. To su:

- ✓ da li je prijavitelj imao alternativne kanale prijavljivanja na raspolaganju (posebice kod poslodavca) i je li ih koristio, a ako nije iz kojih razloga;



- ✓ da li je razotkrivanje počinjeno u dobroj vjeri;
- ✓ postoji li javni interes za razotkrivanjem konkretne informacije;
- ✓ vjerodostojnost odnosno istinitost priopćene informacije;
- ✓ šteta nanесena poslodavcu (je li razotkrivanje informacije bilo toliko važno u demokratskom društvu da prevladava štetu koja je time nastala poslodavcu);
- ✓ vrsta i težina sankcije koja je izrečena osobi koja je razotkrila informaciju, kao i posljedice izrečene sankcije.

### 3. SUDSKA PRAKSA DOMAĆIH SUDOVA<sup>7</sup>

U Hrvatskoj nema sudske prakse vezane uz primjenu Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti iz 2019. godine odnosno 2022. godine. Dajemo dvije presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a koje se temelje na odredbama Zakona o radu i neopravdane razloge za otkaz.

---

<sup>7</sup> Tamara Laptoš, Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Zagreb, ožujak 2020. godine, str. 17. i 18.





U Revr-1167/10 od 08. prosinca 2020. godine, sud obrazlaže:

„U postupku pred nižestupanjskim sudovima utvrđene su sljedeće odlučne činjenice:

- ✓ da je tužitelj bio u radnom odnosu kod tuženika na radnom mjestu savjetnika ravnatelja;
- ✓ da mu je tuženik izvanredno otkazao ugovor o radu odlukom od 25. veljače 2009. zbog počinjenih osobito teških povreda obveza iz radnog odnosa;
- ✓ da se kao razlog izvanrednog otkazivanja navode tri bitne činjenice: širenje objeda na račun ravnatelja obraćanjem osnivaču tuženika



(županiji i predsjedniku Upravnog vijeća), tvrdnjama da ravnatelj tuženika postupa suprotno zakonu; vrijeđanje drugih radnika i stvaranje atmosfere opće radne uznemirenosti, te vrijeđanje ravnatelja;

- ✓ da je tužitelj upućivao niz dopisa predsjedniku Upravnog vijeća tuženika A. P. i županiji kao osnivaču, od kojih je neke dostavljao na znanje i samom ravnatelju tuženika, u kojima je iznosio svoje viđenje propusta i nepravilnosti ravnatelja, te je obrazložio u čemu smatra da se postupanje ravnatelja tuženika smatra nezakonitim;
- ✓ da tuženik nije dokazao da je tužitelj vrijeđao radnike i stvarao opću radnu uznemirenost, iako su nižestupanjski sudovi utvrdili da isti nije s ostalim zaposlenicima komunicirao usmeno, već samo pismeno, te je svojim ponašanjem narušavao radnu atmosferu, ali ne u mjeri koja bi remetila normalno odvijanje procesa rada;



- ✓ da iz ravnateljjevog iskaza proizlazi da, ukoliko je bilo i vrijeđanja ravnatelja tuženika od strane tužitelja, izjavom o primanju mita, da je ta izjava iznesena tri tjedna prije samog otkazivanja, dakle van roka od 15 dana od počinjenja povrede. Iz tih utvrđenja nižestupanjski sudovi su pravilno zaključili da se nisu ispunili uvjeti za otkaz ugovora o radu iz odredbe čl. 114. Zakona o radu ("Narodne novine" broj 38/95, 54/95, 65/95, 102/98, 117/01, 82/01, 114/03 i 137/04 - dalje: ZR), te da je tužbeni zahtjev u cijelosti osnovan.

Nižestupanjski sudovi su detaljno analizirali sadržaj tužiteljevih dopisa i na temelju toga izveli zaključak da se nije radilo o širenju objeda na račun ravnatelja, već o postupanju tužitelja u skladu s odredbom čl. 115. st. 3. ZR, jer ti dopisi i kaznena prijava sadrže opis jasno navedenih obrazloženih postupanja ravnatelja tuženika, koje tužitelj drži nezakonitim. Stoga takvo obraćanje tužitelja tijelima koji imaju neposredne ovlasti i obavljaju nadzor nad poslovanjem tuženika (županija i upravno vijeće) ne



mogu imati značaj osobito teške povrede radne obveze ili druge osobito važne činjenice koji bi bili opravdan razlog za izvanredno otkazivanje ugovora o radu. Nadalje, pravilna je ocjena nižestupanjskih sudova kako tuženik nije dokazao postojanje ostalih povreda radne obveze koje se tužitelju stavljaju na teret, a to je vrijeđanje radnika i stvaranje atmosfere opće radne uznemirenosti. Nižestupanjski sudovi su utvrdili kako tužiteljevo ponašanje nije bilo korektno, no nije predstavljalo takvo remećenje reda na poslu koje bi opravdavalo davanje izvanrednog otkaza ugovora o radu, jer ne predstavlja osobito tešku povredu radne obveze.“

Nadalje, u odluci poslovni broj Revr-719/14 od 10. lipnja 2015.<sup>24</sup> izraženo je slijedeće pravno shvaćanje Vrhovnog suda Republike Hrvatske: „Prema ocjeni ovog suda, kraj činjenice da je tužitelj kao čelnik sindikata podnio kaznenu prijavu protiv predsjednika uprave tuženika radi sumnje u nepravilnosti oko naplate sindikalne članarine, koje sumnje su se ukazale neosnovanim po ocjeni ovog suda nije takva okolnost koja bi ukazivala da nastavak radnog



odnosa nije moguć. Naime, kada i ako bi se zauzeo suprotan stav, to bi značilo da radnici zbog opasnosti da će poslodavac moći s uspjehom tražiti sudski raskid ugovora o radu neće koristiti svoje pravo i dužnost prijavljivanja okolnosti za koje opravdano sumnjaju da je počinjeno kazneno djelo. Kako je stvaranje takve društvene klime bilo posve neprihvatljivo, a postoji opravdana bojazan da bi zauzimanje drugačijeg shvaćanja nego što je to zauzeo sud drugog stupnja i koje ovaj sud također smatra pravilnim, stvorilo atmosferu straha i suzdržanosti radnika glede prijavljivanja mogućih nepravilnosti u radu uprava društava, to po ocjeni ovog suda kada je tužitelj podnio kaznenu prijavu koja se ukazala neosnovanom nije dovaljan razlog za usvajanje protutužbenog zahtjeva poslodavca pogotovo kada pored činjenice podnošenja kaznene prijave poslodavac nije dokazao da bi činjenica podnošenja kaznene prijave imale neke druge negativne reperkusije u javnosti u odnosu na tuženika ili negativne posljedice na njegovo poslovanje.“



*Literatura:*

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14)
2. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (Narodne novine, broj 17/19)
3. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti Narodne novine, broj 46/22)
4. Zakon o radu (Narodne novine, broj: 93/14, 127/17, 98/19 i 151/22)
5. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije
6. Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji
7. Preporuke Vijeća Europe iz 2014. za zaštitu „zviždača“
8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
9. Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije





10. Odluke Europskog suda za ljudska prava

11. Odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske

12. Tamara Laptoš, Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Priručnik za polaznike Pravosudne akademije, ožujak 2020. godine



**P O M A K**  
**udruga za promicanje dobrog**  
**upravljanja i rada,**  
**Kutina, Andrije Kačića Miošića 2.**



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
 Ured za udruge

„Program **Impact4Values** sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.“



Sufinancira  
 Europska unija

„Financirano sredstvima Europske unije. Izneseni stavovi i mišljenja su stavovi i mišljenja autora i ne moraju se podudarati sa stavovima i mišljenjima Europske unije ili Europske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Ni Europska unija ni EACEA ne mogu se smatrati odgovornima za njih.“

Projekt udruge Pomak naziva "**Pomaknimo Hrvatsku – stvorimo poticajno okruženje za zviždače**" iz Programa **Impact4Values** financiran je sredstvima Europske unije.



*Kutina, mjesec listopad 2023. godine*

