

Dle rozdělovníku

V Praze 22. prosince 2021
Čj. 47798/2021-UVCR

K přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie po 17. 12. 2021

Vážený pane náměstku,

prošetřovatelé v Úřadu vlády České republiky a prošetřovatel určený vládou obdrželi *Stanovisko sekce pro státní službu k přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie po 17. 12. 2021 a paralelním postupu prošetřovatelů určených ve služebních úřadech podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. (dále jen „stanovisko“)*, které s největší pravděpodobností vychází z *Metodiky k přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie*, kterou vydalo Ministerstvo spravedlnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že se daná problematika bezprostředně dotýká otázek souvisejících se slučitelností českého právního řádu s právem Evropské unie, dovoluji si na toto stanovisko reagovat.

Směrnice Evropské unie je závazná pro každý členský stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Členské státy proto mají v první řadě povinnost provést ustanovení směrnice do vnitrostátního práva. Pro případy, že se tak nestane, stane se tak opožděně nebo je provedení nesprávné, Soudní dvůr Evropské unie v judikatuře vyvinul doktrínu přímého účinku ustanovení směrnic a vymezil jeho podmínky. Stalo se tak zejména proto, aby se jednotlivci (především fyzické osoby a právnické osoby soukromého práva) mohli v soudních řízeních a v řízeních před orgány veřejné správy dovolávat ustanovení směrnic, která nebyla provedena, resp. byla provedena chybně, vůči státu a jeho orgánům v pojetí, v jakém jsou široce vykládány danou judikaturou Soudního dvora. V takovém případě se hovoří o tzv. vertikálním přímém účinku. Soudní dvůr současně v judikatuře v zásadě vyloučil tzv. horizontální přímý účinek směrnice, tj. situaci, ve které by se přímého účinku ustanovení směrnice mohl úspěšně dovolávat jednotlivec vůči jinému jednotlivci, a zejména tzv. obrácený vertikální přímý účinek směrnice, tj. situaci, v níž by se členský stát, který nesplnil svoji povinnost a ustanovení směrnice řádně neprovedl do vnitrostátního práva, resp. jeho orgány, dovolávaly neprovedeného ustanovení směrnice vůči jednotlivci.

Soudní dvůr dále ustáleně judikuje, že přímým účinkem mohou být nadána pouze ustanovení směrnice, která jsou bezpodmínečná a dostatečně jasná. Podmínku bezpodmínečnosti a dostatečné jasnosti zpravidla nesplňují ustanovení směrnice, jejichž provedení po věcné stránce ponechává prostor pro volné uvážení vnitrostátního zákonodárce nebo předpokládá určitou volbu. Nelze proto v žádném případě uvažovat o přímém účinku směrnice jako celku, ale je nezbytné vždy zkoumat možný přímý účinek u jejího každého jednotlivého ustanovení samostatně. Chybná z pohledu doktríny přímého účinku je také jeho záměna s přímou použitelností, jestliže

by s netransponovanou směrnicí bylo v podstatě nakládáno jako s nařízením Evropské unie tak, že její ustanovení by byla bez dalšího přímo aplikována. Takový postup by v důsledku pochybení členského státu v praktické rovině z velké části setřel rozdíly mezi uvedenými dvěma typy unijních aktů, jak je vymezuje Smlouva o fungování Evropské unie, a nelze ho připustit.

Vše výše uvedené v plné míře platí také pro ustanovení *směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „směrnice“)*. Spoléhat na možné využití doktríny přímého účinku ustanovení směrnice při činnosti prošetřovatelů určených ve služebních úřadech podle *nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále jen „nařízení vlády č. 145/2015 Sb.)*, je však hned z několika důvodů minimálně sporné.

Ustanovení směrnice mimo jiné stanoví členským státům povinnost zajistit, aby právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru zavedly kanály a postupy pro interní oznamování a pro přijímání následných opatření, a stanoví požadavky na postupy pro interní oznamování a následná opatření. Přinejmenším u některých z těchto ustanovení nelze uvažovat o možném přímém účinku, neboť nevyhovují testu bezpodmínečnosti a dostatečné jasnosti, když předpokládají v souvislosti se zaváděním vnitřních oznamovacích systémů provedení nějaké volby nebo přijetí nějakého rozhodnutí. Ustanovení čl. 8 odst. 5 směrnice kupříkladu umožňuje volbu, zda kanály pro oznamování budou provozovány interně osobou či odborem určenými k tomuto účelu, nebo zajišťovány externě třetí stranou. Ustanovení čl. 9 odst. 1 písm. c) potom dále předpokládá určení nestranné osoby nebo nestranného odboru příslušných pro přijímání následných opatření v návaznosti na oznámení, a rozhodnutí, zda se bude jednat o tutéž osobu nebo tentýž odbor, které oznámení přijímají.

Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk 1151), jehož projednání nebylo v průběhu minulého volebního období v Poslanecké sněmovně dokončeno, počítal se zrušením nařízení vlády č. 145/2015 Sb. a s příslušnými přechodnými ustanoveními. Ke zrušovacímu ustanovení bylo v důvodové zprávě zejména konstatováno, že nařízení vlády č. 145/2015 Sb. se zrušuje za účelem zamezení vzniku dvou paralelních vnitřních oznamovacích systémů k oznamování protiprávního jednání a že stávající mechanismy budou nahrazeny vnitřními oznamovacími systémy, které budou v souladu se zákonem o ochraně oznamovatelů. Lze důvodně předpokládat, že v podobném znění bude předložen také nový návrh dotyčné právní úpravy Poslanecké sněmovně v jejím novém složení. Změnu současného systému prošetřovatelů podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. na vnitřní oznamovací systém ve služebních úřadech proto nelze pokládat za automatickou, a to ani s odvoláním se na doktrínu přímého účinku. K zavedení vnitřních oznamovacích systémů je jednak nezbytné, aby zákonodárce při provedení směrnice projevil odpovídající vůli, a jednak, aby jednotlivé subjekty v soukromém sektoru a orgány veřejné správy, jimž bude přijatým transpozičním předpisem stanovena povinnost zavést vnitřní informační systém, na jeho základě určily, které konkrétní osoby nebo útvary budou příslušné pro přijímání oznámení a které konkrétní osoby nebo útvary budou příslušné pro přijímání na oznámení navazujících následných opatření. Stávající úprava systému prošetřovatelů v nařízení vlády č. 145/2015 Sb. mimoto prošetřovatelům žádné povinnosti, které by se týkaly přijímání následných opatření, nestanoví. Bez přijetí odpovídající transpoziční právní úpravy v České republice je tak vyloučeno, aby byli stávající prošetřovatelé výhradně na základě přímého účinku ustanovení směrnice pokládáni za vnitřní oznamovací systémy, které vyhovují požadavkům směrnice.

Problematické se jeví také případné rozšíření aktivní legitimace osob podávajících oznámení nad stávající rámec, který vyplývá ze služebního zákona a nařízení vlády č. 145/2015 Sb., pouze na základě přímého účinku ustanovení směrnice. Takové rozšíření jednoznačně odporuje nepřipustnosti horizontálního přímého účinku i obráceného vertikálního přímého účinku. Není možné připustit, aby na základě uplatnění přímého účinku ustanovení směrnice upravujících její osobní působnost (článek 4 směrnice), byl učiněn závěr prošetřovatele k tíži osoby, vůči které oznámení směřovalo, pokud by oznámení učinila osoba s nedostatečnou aktivní legitimací podle stávající české právní úpravy. Již samotné prošetřování oznámení je zásahem do soukromí osoby, jejíž údajné protiprávní jednání je předmětem oznámení a jejíž oprávněné zájmy je třeba při prošetřování

oznámení rovněž chránit. Zcela nepřijatelné by rozšíření aktivní legitimace osob podávajících oznámení pak bylo zejména v případě, pokud by mělo prošetřování vyústit v oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, že oznámeným jednáním mohlo dojít ke spáchání trestného činu, nebo v oznámení příslušnému správnímu orgánu, že oznámeným jednáním mohlo dojít ke spáchání přestupku. V konečném důsledku by proto prošetřování oznámení založené na aktivní legitimaci oznamující osoby, která by vyplývala pouze z údajného přímého účinku ustanovení směrnice, a výsledky, k nimž by takové prošetřování vedlo, mohly být napadeny z důvodu rozporu s unijním právem.

V neposlední řadě lze jen obtížně bez dalšího, aniž by to bylo výslovně uloženo předpisem přijatým na vnitrostátní úrovni, vyvozovat povinnost stávajících prošetřovatelů postupovat v souladu s ustanoveními směrnice, i kdyby mohla být považována za ustanovení s přímým účinkem, neboť při posuzování oznámení přijatých v režimu podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. se nejedná o řízení před správním orgánem, ve kterém se rozhoduje o právech a povinnostech oznamovatele, a prošetřovatelé svoji činnost nevykonávají v postavení správního orgánu. Pokud jde o činnost prošetřovatelů, neexistuje tedy řízení, ve kterém by se bylo možné přímého účinku ustanovení směrnice domáhat. Ze stejného důvodu také není možné oznamovatele podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. pokládat za jednotlivce, který by se v rámci prošetřování oznámení mohl domáhat uplatnění ustanovení směrnice prošetřovatelem.

V souvislosti s posuzováním oznámení protiprávního jednání ve služebním úřadu by mohlo v úvahu přicházet v zásadě pouze uplatnění ustanovení směrnice, která bezpodmínečně a dostatečně jasně upravují podmínky ochrany oznamujících osob, například pokud jde o vymezení možného okruhu osob, které mají přístup do spisu vytvořeného v souvislosti s oznámením. Nebyl by to však prošetřovatel jako takový, ale dotyčný služební úřad, vůči kterému by se na základě přímého účinku oznamovatel, za předpokladu, že by byl aktivně legitimován k podání oznámení podle současné právní úpravy, mohl úspěšně domáhat přímého uplatnění relevantních ustanovení směrnice. Stejně tak by se ovšem ochrany obdobné ochraně oznamovatelů mohla na základě přímého účinku článku 22 směrnice domáhat osoba, jejíž údajné protiprávní jednání bylo oznámeno. Stávající systém podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., pokud jde o ochranu oznamovatelů z řad státních úředníků, již přitom z převážné části ochranu, která by vyhovovala požadavkům obsaženým ve směrnici, stanoví. V horším postavení se za současného stavu oproti požadavkům obsaženým ve směrnici nacházejí osoby, jejichž údajné protiprávní jednání bylo prošetřovatelem oznámeno. V jejich případě by proto v praxi mohlo docházet k použití přímého účinku ustanovení směrnice, které bude v souladu s podmínkami vyplývajícími z judikatury Soudního dvora, ve větší míře.

I kdybychom připustili, že by prošetřovatel určený podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. mohl na základě přímého účinku směrnice plnit roli vnitřního oznamovacího systému ve smyslu směrnice, což je samo o sobě sporné, vyvolává stanovisko další pochybnosti. Stanovisko uvádí, že „*systém prošetřovatelů podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. určených ve služebních úřadech lze považovat za interní/vnitřní oznamovací systém podle čl. 7 a násl. směrnice*“. Opírá se přitom o tvrzení, že „*už transpoziční národní zákony počítaly s transformací systému prošetřovatelů podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. na vnitřní oznamovací systém ve služebních úřadech*“. Jak však již bylo naznačeno výše, takové tvrzení není přesné. Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů, předpokládal zrušení nařízení vlády č. 145/2015 Sb. a jeho nahrazení novým systémem, který bude odpovídat návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. Nebylo tedy cílem učinit transformaci, ale právě vytvořit zcela nové vnitřní oznamovací systémy. Takový přístup je zcela logický právě s ohledem na skutečnost, že postup podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. by byl s postupem uvedeným v návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, který představoval transpozici směrnice, neslučitelný. Když stanovisko například doporučuje, aby služební úřad v rámci vnitřního oznamovacího systému přijímal oznámení také od osob uvedených v čl. 4 odst. 1 písm. b), c) a d) a odst. 2 směrnice, není zřejmé, jakým způsobem má služební úřad k realizaci takové skutečnosti přistoupit. Zda má nějakým způsobem zavázat stávající prošetřovatele, aby postupovali nad rámec stanovený služebním zákonem, nebo zda má služební úřad přeci jen v takovém případě zřídit paralelní vnitřní oznamovací systém, který by vyhovoval požadavkům směrnice. V případě, že by se služební úřad na základě domnělého přímého účinku směrnice rozhodl zřídit paralelní systém pro přijímání oznamování podle směrnice, docházelo by při

postupu prošetřovatele určeného podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. k prolínání vzájemných kompetencí prošetřovatele určeného podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. a nově vzniklého interního kanálu pro přijímání oznámení.

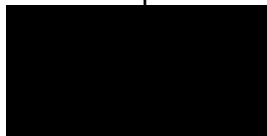
Stanovisko vyvolává také nejasnosti, které se týkají okruhu osob, vůči nimž oznámení směřuje. Ustanovení § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 145/2015 Sb. stanoví, že prošetřovatel přijímá oznámení a prošetřuje v nich obsažená podezření, týkají-li se představeného, státního zaměstnance, jiného zaměstnance nebo osoby ve služebním poměru podle jiného právního předpisu zařazených ve služebním úřadu, v němž je určen prošetřovatelem, a dále vedoucího bezprostředně podřízeného služebního úřadu nebo prošetřovatele v bezprostředně podřízeném služebním úřadu. Směrnice však žádný takovýto okruh osob nestanoví. Není tak zcela jasné, jak se má postupovat v případě, že oznámení věcně spadá pod oblasti uvedené v článku 2 směrnice, avšak netýká se jednání žádné v nařízení vlády č. 145/2015 Sb. uvedené osoby. U prošetřovatelů určených v Úřadu vlády ČR není například zřejmé jak postupovat, pokud takové oznámení směřuje vůči předsedovi vlády, nebo ministrowi zařazenému při Úřadu vlády ČR. Má být takové oznámení prošetřováno v rámci vnitřního oznamovacího systému, ve smyslu stanoviska tedy prošetřovatelem určeným v Úřadu vlády ČR, a souběžně prošetřovatelem určeným vládou ve smyslu nařízení vlády č. 145/2015 Sb.?

Další sporné momenty, se kterými by bylo nutné se vypořádat, souvisí s požadavky na fungování celého systému. Po stávajících prošetřovatelích určených podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. není možné oprávněně požadovat, aby skutečně plnili roli vnitřního oznamovacího systému ve smyslu směrnice. Směrnice klade na kanály pro přijímání oznámení a osoby, které je budou provozovat, daleko vyšší požadavky než stávající nařízení vlády č. 145/2015 Sb. na prošetřovatele. Předpokládá navíc také určení nestranné osoby nebo nestranného útvaru příslušných pro přijímání následných opatření v návaznosti na oznámení. To s sebou nezbytně přináší rovněž vyšší nároky na administrativní a technické zabezpečení celého systému. Tyto nároky nelze automaticky přenášet na stávající prošetřovatele bez výslovné zákonné úpravy. Systém, v němž by stávající prošetřovatelé určení podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. mohli bez dalšího plnit roli vnitřního oznamovacího systému ve smyslu směrnice, je tedy třeba považovat za nereálný.

Směrnice kromě toho dále obsahuje celou řadu požadavků, jejichž neprovedení v českém právním řádu právu nelze v žádném případě s odvoláním se na doktrínu přímého účinku ani částečně zhojit. Jedná se například o ustanovení, na jejichž základě je nutné stanovit povinnost zavést interní kanály pro oznamování rovněž zaměstnavatelům v soukromém sektoru, nebo ustanovení, která předpokládají zavedení externího oznamovacího kanálu. V první řadě je proto nezbytné učinit všechny možné kroky, aby návrhy právních předpisů České republiky, které budou plně transponovat směrnici, byly opět předloženy vládě a následně byly přijaty v co nejkratší době. Jen tak se totiž Česká republika může s jistotou vyhnout finanční sankci, která jí za opožděnou transpozici směrnice může být uložena v řízení pro porušení povinností vyplývajících z práva Evropské unie.

Vážený pane náměstků, dovoluji si Vás proto požádat o zvážení Vámi zvoleného postupu, jak ve smyslu *Stanoviska sekce pro státní službu k přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie po 17. 12. 2021 a paralelním postupu prošetřovatelů určených ve služebních úřadech podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb.*, tak *Metodiky k přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie*, kterou vydalo Ministerstvo spravedlnosti.

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.
náměstek pro řízení Sekce Legislativní rady vlády



Rozdělovník:

Vážený pan
prof. JUDr. Petr Hůrka, Ph.D.
náměstek ministra vnitra pro státní službu
Ministerstvo vnitra

Vážený pan
JUDr. Jeroným Tejc
náměstek pro řízení sekce koordinace boje proti korupci
Ministerstvo spravedlnosti

Na vědomí:
Vážený pan
Ing. Petr Špirhanzl
státní tajemník v Úřadu vlády ČR
Z D E