

Stanovisko sekce pro státní službu k postupu prošetřovatelů určených ve služebních úřadech podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. po uplynutí lhůty pro transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie

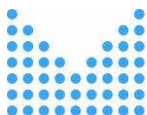
Transpoziční lhůta směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „směrnice“) uplynula dne 17. 12. 2021 a vzhledem k tomu, že návrhy zákonů předložené Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (sněmovní tisk 1150, sněmovní tisk 1151), které měly Směrnicí transponovat, nebyly do konce funkčního období Poslanecké sněmovny schváleny, mohou se jednotlivci domáhat tzv. přímého vertikálního účinku některých ustanovení směrnice. 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.“) zůstává nadále v platnosti. Mělo by však být nadále vykládáno v maximální možné míře způsobem, který je v souladu se zněním a účelem směrnice.

S ohledem na uvedené a na zajištění jednotného postupu prošetřovatelů určených ve služebních úřadech vydává sekce pro státní službu toto stanovisko.

I přes to, že vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk č. 1151) v případě jeho přijetí počítal se zrušením nařízení vlády č. 145/2015 Sb., a to za účelem zamezení existence dvou paralelních vnitřních oznamovacích systémů, z důvodových zpráv k vládnímu návrhu zákona o ochraně oznamovatelů (sněmovní tisk č. 1150) a vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů, lze identifikovat snahu o využití již vytvořeného a fungujícího mechanismu prošetřovatelů určených v jednotlivých služebních úřadech podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb.

Směrnice v otázce ochrany oznamovatelů dopadá jen na vybrané oblasti působnosti aktů Evropské unie, taxativně vyjmenovaných v čl. 2. (např. zadávání veřejných zakázek; finanční služby; produkty a trhy a předcházení praní peněz a financování terorismu; bezpečnost a soulad výrobků s předpisy; bezpečnost dopravy; ochrana životního prostředí atd.). Směrnice se tak týká pouze oznámení podaných v těchto oblastech.

Určení prošetřovatelé by tak i po uplynutí transpoziční lhůty směrnice měli nadále prošetřovat oznámení postupem uvedeným v nařízení vlády č. 145/2015 Sb. Pokud podané oznámení po 17. 12. 2021 svým obsahem věcně spadá pod oblasti uvedené v čl. 2 směrnice a současně je oznamovatel k jeho podání aktivně legitimován ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice, bude prošetřovatel určený ve služebním úřadu nadále šetřit podané oznámení podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., ale zároveň by měl v některých aspektech (níže vyjmenovaných odchylkách) postupovat pokud možno co nejvíce v souladu se směrnicí. Určení prošetřovatelé ve služebních úřadech podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. při šetření těchto oznámení budou v podstatě v postavení interního oznamovacího systému, tzv. nestranné osoby k posouzení oznámení podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice. Dále je třeba zdůraznit, že podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. se bude postupovat vždy co do rozdělení určených prošetřovatelů ve vztahu k okruhu osob, proti nimž oznámení směřuje, i pokud půjde o oznámení, které věcně spadá pod oblasti vyjmenované v čl. 2 směrnice, tj. ve smyslu § 3 nařízení vlády č. 145/2015 Sb. (v bodě 6 konkretizovaným doporučením v případě, že podané oznámení bude směřovat proti osobě, která ve služebním úřadu vykonává bezplatnou stáž, tj. není ve vztahu ke služebnímu úřadu ve služebním, pracovněprávním ani obdobném poměru). V jednotlivých



služebních úřadech tak úlohu interního oznamovacího systému podle směrnice do přijetí potřebné zákonné transpoziční právní úpravy v maximální možné míře v zásadě převezmou prošetřovatelé určení podle § 2 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 145/2015 Sb. a další prošetřovatelé určení s ohledem na specifickou úpravu nadřízenosti a podřízenosti ve služebních úřadech, prošetřovatel ve smyslu § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 145/2015 Sb. určený vládou, prošetřovatel ve smyslu § 3 odst. 3 nařízení vlády č. 145/2015 Sb. určený náměstkem ministra vnitra pro státní službu a prošetřovatel ve smyslu § 3 odst. 4 nařízení vlády č. 145/2015 Sb. určený v sekci pro státní službu.

Požadavky na výklad současného systému prošetřování podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. za účelem plnění úlohy interních oznamovacích kanálů ve smyslu směrnice lze shrnout v následujících bodech:

(1) Věcná působnost podle čl. 2 směrnice

- prošetřovatel bude povinen vykládat nařízení vlády č. 145/2015 Sb. v následujících bodech co možná nejvíce v souladu se zněním a účelem směrnice pouze, pokud podané oznámení bude věcně spadat do oblastí vyjmenovaných v čl. 2 směrnice¹

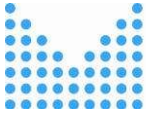
(2) Osobní působnost podle čl. 4 směrnice

- pokud podané oznámení bude svým obsahem věcně spadat pod oblasti uvedené v čl. 2 směrnice, prošetřovatel je povinen následně zkoumat splnění podmínky osobní působnosti oznamovatele k podání oznámení, a to ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice
- aktivně legitimováni k podání oznámení podle čl. 4 odst. 1 písm. a) ve spojení s čl. 8 odst. 2 směrnice jsou v rámci vnitřního oznamovacího systému ve služebním úřadu státní zaměstnanci podle § 6 zákona o státní službě a zaměstnanci v pracovním poměru
 - prošetřovatelé jsou tak povinni přijímat oznámení, jež spadají do působnosti čl. 2 směrnice od státních zaměstnanců podle § 6 zákona o státní službě, od zaměstnanců v pracovním poměru zařazených na služebních místech podle § 178 a § 178a zákona o státní službě a zaměstnanců v pracovním poměru zařazených na systemizovaných pracovních místech

(3) Způsob přijímání oznámení podle čl. 9 ve spojení s čl. 18 směrnice

- podle čl. 9 odst. 2 směrnice lze oznámení podat písemně nebo ústně

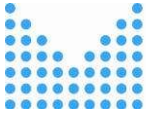
¹ Směrnice dopadá na porušení spadající do oblasti působnosti aktů Evropské unie oblastí: zadávání veřejných zakázek, finanční služby, produkty a trhy a předcházení praní peněz a financování terorismu, bezpečnost a soulad výrobků s předpisy, bezpečnost dopravy, ochrana životního prostředí, radiační ochrana a jaderná bezpečnost, bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, veřejné zdraví, ochrana spotřebitele, ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů; dále porušení ohrožující finanční zájmy Unie podle čl. 325 Smlouvy o fungování EU a blíže upřesněná v příslušných opatřeních Unie; a dále porušení týkající se vnitřního trhu podle čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, včetně porušení unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory, jakož i porušení týkající se vnitřního trhu v souvislosti s jednáním, která porušují pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, nebo s mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která mají předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob.



- ústním podáním je myšleno jak podání telefonické, nebo na žádost oznamovatele podání prostřednictvím osobní schůzky v přiměřené lhůtě
- s ohledem na možnost podat oznámení podle směrnice též prostřednictvím telefonního hovoru, doporučujeme služebním úřadům mezi zveřejňované informace o určeném prošetřovateli, umístění schránky pro příjem listinných oznámení, adresy elektronické pošty pro příjem oznámení v elektronické podobě ve smyslu čl. 2 odst. 6 Metodického pokynu č. 8/2015, přidat telefonní kontakt na osobu prošetřovatele
- čl. 18 odst. 2 a 3 směrnice dále specifikuje následující postup zadokumentování oznámení v případě, že je podáno prostřednictvím telefonní linky se záznamem hovoru (popř. jiný systém hlasových zpráv se záznamem hovorů) a telefonní linky bez záznamů hovorů
 - zadokumentování podaného oznámení prostřednictvím telefonní linky se záznamem hovoru musí být provedeno buď pořízením záznamu hovoru v trvalé a dohledatelné podobě, nebo pořízením úplného a přesného přepisu hovoru vypracovaného prošetřovatelem, následně je oznamovateli dána možnost přepis hovoru zkontrolovat, opravit a odsouhlasit svým podpisem
 - zadokumentování podaného oznámení prostřednictvím telefonní linky bez záznamu hovoru musí být provedeno formou přesného zápisu hovoru sepsaného prošetřovatelem, přičemž obdobně, jak je uvedeno výše, je oznamovateli dána možnost zápis hovoru zkontrolovat, opravit a odsouhlasit svým podpisem
- čl. 18 odst. 4 směrnice specifikuje postup pro dokumentaci podaného oznámení ústně oznamovatelem před prošetřovatelem na osobní schůzce
 - o osobní schůzce by měly být vedeny a uchovány úplné a přesné záznamy v trvalé a dohledatelné podobě
 - zadokumentování osobně podaného oznámení může být provedeno buď pořízením hovoru v trvalé a dohledatelné podobě, nebo pořízením přesného zápisu schůzky vypracované prošetřovatelem
 - doporučujeme určeným prošetřovatelům postupovat v souladu s čl. 1 odst. 6 písm. d) metodického pokynu č. 8/2015 a o oznámení učiněném ústně před prošetřovatelem vyhotovit protokol
 - za přiměřenou lhůtou pro sjednání osobní schůzky na žádost oznamovatele lze považovat lhůtu nejdéle 30 dnů

(4) Lhůty k prošetření podaného oznámení podle čl. 9 směrnice

- v čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice zavádí povinnost oznamovateli do 7 dnů ode dne přijetí oznámení zaslat potvrzení o přijetí jeho oznámení, zde lze postupovat v souladu s čl. 7 odst. 6 metodického pokynu č. 8/2015 a vyzoomět oznamovatele o přijetí oznámení bezodkladně
- lhůty pro prošetření oznámení jsou v § 6 nařízení vlády č. 145/2015 Sb. upraveny tak, že podezření obsažené v oznámení prošetřovatel prošetří do 20 dnů ode dne jeho přijetí, případně do 40 dnů ve zvláště složitých případech, přičemž lhůta k prošetření neběží po dobu nezbytnou k opatření potřebných podkladů vedoucích k prošetření. Lhůta k prošetření oznámení podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. se ovšem vztahuje



pouze na dobu samotného prošetřování, tj. nezahrnuje dobu potřebnou k vyhotovení zprávy o průběhu a výsledcích prošetření, která je mj. zasílána oznamovateli. I přesto, že nařízením vlády není explicitně stanovena lhůta potřebná k vyhotovení zprávy o průběhu a výsledcích prošetření, měl by prošetřovatel zprávu vypracovat bez zbytečného odkladu

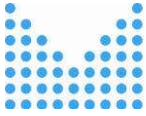
- oproti tomu v čl. 9 odst. 1 písm. f) směrnice je lhůta pro zpětnou vazbu s oznamovatelem po podání oznámení stanovena tak, že by neměla překročit tři měsíce ode dne potvrzení o přijetí oznámení
 - prošetřovatel bude i nadále vyřizovat oznámení ve lhůtách stanovených nařízením vlády č. 145/2015 Sb., a to i v případě podaných oznámení svým obsahem spadající pod vyjmenované oblasti čl. 2 směrnice, neboť tato úprava je přísnější než úprava zavedená směrnicí a pro oznamovatele je příznivější, za předpokladu, že celková doba prošetření ode dne odeslání potvrzení o přijetí oznámení do poskytnutí zpětné vazby oznamovateli o prošetření oznámení nepřekročí tři měsíce

(5) Důvěrnost podaného oznámení podle čl. 16 směrnice

- povinností zachovávat důvěrnost podle čl. 16 směrnice se rozumí, že informací o totožnosti oznamovatele disponuje po celou dobu prošetřování oznámení pouze prošetřovatel, bez výslovného souhlasu oznamovatele totožnost nesmí nikomu sdělovat
 - tím jsou myšleny i jakékoliv jiné informace a skutečnosti, ze kterých by bylo možné přímo či nepřímo dovodit totožnost oznamovatele
- okruh osob, které znají nebo mohou znát totožnost oznamovatele je tak oproti výhradnímu postupu podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. zúžen, zde má podle § 5 odst. 5 přístup do evidence a spisu k podanému oznámení prošetřovatel, služební orgán a případně v ministerstvu ještě člen vlády a v Úřadu vlády ČR vedoucí Úřadu vlády ČR
- v případě přijetí oznámení, které svým obsahem spadá pod oblasti vyjmenované směrnicí v čl. 2 je tedy nezbytné při přístupu oprávněných osob do spisu a do evidence k danému oznámení postupovat podle znění ustanovení směrnice a přístup k totožnosti oznamovatele vyhradit pouze pro určeného prošetřovatele
- výjimku tvoří informování orgánů činných v trestním řízení, pokud prošetřovatel v rámci prošetřování zjistí, že mohlo dojít ke spáchání trestného činu, tuto skutečnost neprodleně oznámí státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu², přičemž oznamovatel by měl být o zveřejnění jeho totožnosti písemně předem informován (s odůvodněním)
- pokud bude v rámci prošetřování zjištěno, že oznámeným protiprávním jednáním mohlo dojít ke spáchání přestupku, prošetřovatel neprodleně oznámí tuto skutečnost správnímu orgánu příslušnému k jeho projednání³ a v případě poskytnutí totožnosti oznamovatele bude postupovat obdobně jako v předešlém bodě, tj. oznamovatel

² viz § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

³ viz § 73 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

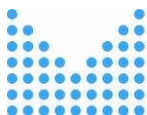


bude o zveřejnění jeho totožnosti správnímu orgánu písemně předem informován (s odůvodněním)

- informování orgánů činných v trestním řízení podle § 8 odst. 1 trestního řádu, popř. oznámení důvodného podezření, že byl spáchán přestupek podle § 73 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nebrání prošetřovateli, aby učinil návrh opatření k předejití nebo nápravě protiprávního stavu
- dodržovat jistou míru důvěrnosti totožnosti je nezbytné i vůči třetím osobám, které jsou oznamovateli při oznámení v rámci služebního úřadu nápomocny, a které by taktéž mohly být postiženy odvetným opatřením (viz čl. 5 odst. 8 a 9 směrnice)

(6) Ochrana dotčených osob podle čl. 22 směrnice

- dotčenou osobou se podle čl. 5 odst. 10 směrnice rozumí *fyzická nebo právnická osoba, která je v oznámení či zveřejnění uvedena jako osoba, jíž se porušení přičítá nebo s níž je tato osoba spojována* (osoby prošetřované)
- s ohledem na dosud uplatňovanou praxi podle našeho názoru nelze rozšiřovat okruh osob, vůči kterým lze uplatňovat prošetřovací pravomoci ve smyslu definice dotčených osob podle čl. 5 směrnice, o právnické osoby nebo o fyzické osoby, nad kterými služební úřad nevykonává jakoukoli „personální“ pravomoc
 - určení prošetřovatelé by měli nadále v této oblasti dodržovat stanovený okruh prošetřovaných osob, jak jsou stanoveny v § 3 nařízení vlády č. 145/2015 Sb.
 - ve vztahu k definici dotčených osob (jakožto fyzických osob, proti kterým směřuje podané oznámení) podle čl. 5 směrnice při podání oznámení věcně spadající pod oblasti v čl. 2 směrnice aktivně legitimovanou osobou podle čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice je třeba připustit možnost, že takto podané oznámení by mohlo směřovat i proti fyzické osobě, která sice není ve služebním poměru, ani pracovněprávním vztahu k danému služebnímu úřadu, popř. ani není její vztah ke služebnímu úřadu založen dohodou o práci konané mimo pracovní poměr ve smyslu § 74 a násl. zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), ale nad kterou služební úřad vykonává „personální“ pravomoc v širším slova smyslu
 - doporučujeme proto, aby při přijímání oznámení věcně spadající pod čl. 2 směrnice podaných aktivně legitimovanou osobou podle čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice se za „jiného zaměstnance“ podle § 1 ve spojení s § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 145/2015 Sb. považovala i osoba, která pro služební úřad vykonává bezplatnou odbornou stáž
- úpravu ochrany dotčených osob podle čl. 22 směrnice, zejména pak např. presumpce nevinny, či právo být vyslechnut, by měla být dodržována i v rámci prošetřování podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., lze ji považovat za ochranu ústavněprávní, proto právo na spravedlivý proces, presumpci nevinny, právo na obhajobu a právo být vyslechnut by měl prošetřovatel dodržovat i při postupu výhradně podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb.
- při ochraně osobních údajů osob prošetřovaných jsou (nejen) prošetřovatelé určení podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. povinni postupovat s ohledem na účinné nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016, o ochraně



fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (GDPR)

Doporučení k přijetí interních předpisů ve služebních úřadech, kde je určen prošetřovatel

Toto metodické stanovisko nemá vůči služebním úřadům ani určeným prošetřovatelům právně závazný charakter. Sekce pro státní službu tímto stanoviskem v rámci metodického řízení prošetřování podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. vydává doporučení pro služební orgány ve služebních úřadech, kde je určen prošetřovatel a k úpravě stávajících interních aktů, kterými jsou stanoveny postupy při prošetřování podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. V dílčích aspektech systému prošetřování, které nezohledňují podobu interního kanálu pro oznamování podle čl. 7 směrnice, by mohl služební orgán ve služebním úřadu, kde je určen prošetřovatel, přistoupit k úpravě zmíněných interních předpisů formou změnového interního aktu (popř. služebního předpisu) v duchu výše popsanych odchylek, případně zavázat určeného prošetřovatele jiným vnitřním pokynem či příkazem k výkonu služby.

Závěrem lze tedy shrnout, že v případech podaných oznámení, které věcně patří do oblastí stanovených v čl. 2 směrnice, budou prošetřovatelé postupovat podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. vykládaného v co největší možné míře v souladu se zněním a účelem směrnice, s výjimkou lhůt k prošetření oznámení, kdy prošetřovatelé jsou i nadále povinni prošetřit oznámení ve lhůtách stanovených nařízením vlády č. 145/2015 Sb., a to u všech oznámení, tedy i těch, jež věcně spadají do působnosti čl. 2 směrnice.