Ochrana oznamovatelů na MMR a její soulad s evropským právem

Zveřejnění dle § 5 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“)

Žádost o poskytnutí informace podle InfZ.

Žadatel požádal o poskytnutí následujících informací týkajících se ochrany oznamovatelů:

1) Žádám o poskytnutí vnitřního předpisu upravujícího ochranu oznamovatelů podle Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „Směrnice“).

2) Kterým osobám/organizačním složkám správního orgánu byly postupovány oznámení podle Směrnice?

3) Jak jsou zaměstnanci správního orgánu informováni o možnosti učinit oznámení podle Směrnice?

4) Jakým způsobem probíhá školení zaměstnanců správního orgánu? Pokud je to možné, prosím o zaslání školících materiálů.

5) Kolik oznámení bylo přijato od 17. 12. 2021 do 30. 9. 2023? Kolik oznámení bylo vyřízeno přijetím opatření / dosud nevyřízeno / shledáno za neopodstatněné? Kolik oznámení bylo anonymních? Vedlo některé oznámení k podání trestního oznámení? Kolik z přijatých oznámení bylo poskytnuto muži a kolik ženami?

6) Jak dlouho trvalo vyřízení jednotlivých oznámení, pokud byla obdržena?

7) Pokud jste obdrželi oznámení, popište skutkovou podstatu oznámeného jednání bez identifikace oznamovatelů.

8) Vede správní orgán vlastní statistiky o přijatých oznámeních, průběhu a výsledcích jejich vyřizování za rok 2022 a 2023? Pokud ano, žádáme o jejich poskytnutí.

9) Vyhodnotil správní orgán od zavedení vnitřního oznamovacího systému jeho funkčnost a účinnost? Pokud ano, uveďte prosím popis kritérií, datum, kdy bylo hodnocení provedeno, a zpřístupněte související dokumenty.

10) Došlo v období od přímého účinku Směrnice k zavedení či aktualizaci vnitřního předpisu týkající se ochrany oznamovatelů a vnitřního oznamovacího systému? Pokud ano, poskytněte prosím k dispozici kopii tohoto předpisu a jeho změn.

11) Zúčastnila se osoba pověřená vyřizováním stížností podle vnitřní směrnice od zavedení vnitřního oznamovacího systému nějakého školení nebo vzdělávacích aktivit v oblasti ochrany oznamovatelů? Pokud ano, uveďte prosím data školení, jeho název a zaměření a poskytovatele, pokud se jednalo o externí školení. Je osoba pověřená řešením podnětu podle vnitřní směrnice týkající se oznamovacího systému ve Vaši organizaci muž, nebo žena?

Odpověď:

K jednotlivým dotazům žadatele Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) uvedlo následující:

Ad 1):

MMR vzhledem k pouze *„prozatímnímu“* charakteru Směrnice a jejího přímého účinku vlastní vnitřní předpis nevydávalo. V době před 17. 12. 2021, a současně až do nabytí účinnosti zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (dále jen „ZOO“), se řídilo mj. ustanoveními nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále jen „NV“). Tento prováděcí právní předpis k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, byl s přijetím ZOO zrušen.

MMR aktuálně připravuje vlastní vnitřní předpis blíže upravující postupy dle ZOO v podmínkách MMR. Avšak MMR si dovolilo upozornit, že v případě podání žádosti podle InfZ by bylo poskytnutí této informace rozhodnutím odmítnuto s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) tohoto zákona.

Ad 2):

Otázku lze chápat dvojím způsobem.

Jestliže dotaz směřuje k postupování v rámci MMR bylo žadateli sděleno, že pro podávání oznámení byl v souladu se Směrnicí zřízen vnitřní oznamovací systém a z řad státních zaměstnanců MMR byly určeny příslušné osoby pověřené k přijímání a vyřizování oznámení dle Směrnice, které tento vnitřní oznamovací systém spravují. V případě podání oznámení prostřednictvím tohoto systému tak nebylo nutné oznámení postupovat, poněvadž příslušné osoby – a pouze ony – k nim měly a nadále mají přímý přístup. Pro případ, kdy by oznámení bylo podáno mimo vnitřní oznamovací systém, platí povinnost postoupit jej opět příslušným osobám. Příslušné osoby poté již oznámení dále nikam nepostupují a v závislosti na jeho obsahu činí kroky v souladu se ZOO (dříve se Směrnicí a NV). V rozhodném období se k rukám příslušných osob dostaly dvě písemnosti, které rovněž nebyly již dále postupovány (blíž viz vypořádání otázky č. 5).

V případě dotazu směřujícího k předání oznámení vně MMR bylo žadateli sděleno, že takové případy nenastaly.

Ad 3):

V současnosti nejsou zaměstnanci informováni o možnosti učinit oznámení podle Směrnice vzhledem k účinnosti ZOO od 1. 8. 2023. Obdobně však, jako byli (a jsou) informováni právě o této nové právní úpravě, byli v rozhodné době informováni o podstatných aspektech v souvislosti s přímým účinkem Směrnice, a to konkrétně prostřednictvím oficiálních internetových stránek (viz zde) a intranetových stránek MMR, na nichž je pro problematiku whistleblowingu vyčleněno stálé místo. Zároveň byly informace bezprostředně zveřejněny v části stránek věnující se novinkám a aktualitám. Uvedenému je věnován prostor též v rámci protikorupčního vzdělávání – blíže viz vypořádání otázky č. 4).

Ad 4):

Tematika whistleblowingu tvoří na MMR součást protikorupčního vzdělávání v rámci komplexního vstupního vzdělávání úvodního. Všichni zaměstnanci MMR jsou tudíž povinně proškolováni při přijetí do služebního/pracovního poměru a dále je pozornost věnována proškolení vedoucích zaměstnanců, resp. představených, kteří průběžně předávají informace svým podřízeným a podílí se na formování a posilování protikorupčního klimatu. Konkrétní obsah školení se mění a přizpůsobuje změnám právních předpisů, přičemž se odvíjí také od materiálů zpracovaných Ministerstvem spravedlnosti, které vystupuje v roli garanta a gestora protikorupční problematiky na celonárodní úrovni. Zaměstnanci MMR jsou seznamováni nejen s aktuálními podmínkami, právy a povinnostmi, ale jsou jim přímo ze strany příslušných osob vysvětlovány podstatné souvislosti a předávány informace, kam je v případě potřeby možné se obrátit. Právě otázce ochrany oznamovatelů je věnována významná část protikorupčního vzdělávání, mezi další části pak patří např. problematika darů, trestní odpovědnosti, prevence, rezortního interního protikorupčního programu apod.

Ad 5):

Za sledované období obdržely příslušné osoby dvě písemnosti, z nichž ani jedna nebyla přijata prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému podle Směrnice. Též vzhledem k ostatním aspektům a v jistém smyslu hybridnímu charakteru obou „oznámení“ nebylo možné tyto plně podřadit ani pod režim NV, ani pod režim Směrnice. Přes absenci určitých náležitostí se příslušné osoby nicméně, v souladu s principem dobré správy, oběma oznámeními zabývaly a instituty vycházející z předmětných předpisů aplikovaly přiměřeně, resp. analogicky. Jedno oznámení bylo shledáno za neopodstatněné a u druhého oznámení, při zachování důvěrnosti, informovaly příslušné osoby o případu povinný subjekt včetně návrhu opatření. Obě oznámení byla podána muži (z nichž jeden požádal o zachování anonymity); žádné nevedlo k podání trestního oznámení.

Ad 6):

Celý proces si v obou případech vyžádal čas v řádu několika měsíců vzhledem k více okolnostem, zejm. pak složitosti případů a nutnosti součinnosti dalších útvarů. K porušení lhůt ovšem vzhledem k charakteru obou „oznámení“ (viz vypořádání otázky č. 5) nedošlo.

Ad 7):

Příslušné osoby neprováděly kvalifikaci skutkových podstat namítaných jednání jednak vzhledem k absenci vyšetřovacích pravomocí a jednak s ohledem na výše popsaný charakter „oznámení“. Co se týká předmětu „oznámení“, vzhledem k rozsáhlosti obsahu oznámení spadajícího do působnosti vícero útvarů MMR, bylo žadateli sděleno, že se jednalo o oblasti personální, provozní a veřejných zakázek.

Ad 8):

MMR nevede vlastní statistiky o přijatých oznámeních, nejedná se o povinnost dle právních předpisů a za současné situace, kdy MMR fakticky nedisponuje žádnými relevantními daty, by vedení těchto statistik postrádalo praktický účel. Ještě v době platnosti NV pouze dopadala na služební orgány povinnost zaslat jednou ročně (do 1. března za předcházející rok) nejvyššímu státnímu tajemníku písemnou zprávu o činnosti prošetřovatele a tato povinnost byla ze strany MMR plněna. Zprávy služebních orgánů nejsou veřejné; lze však uvést, že v poslední zprávě za rok 2022 byly uvedeny skutečnosti uvedené ve vypořádání otázky č. 5.

Ad 9), Ad 10):

MMR nevyhodnocovalo funkčnost a účinnost vnitřního oznamovacího systému, a to i s ohledem na počet obdržených oznámení. Jelikož jednotlivé komponenty vnitřního oznamovacího systému jsou plně funkční, funkčnost oznamovacího systému jako celku je zřejmá již z povahy věci.

Ad 11):

Na MMR působí v souvislosti s ochranou oznamovatelů pouze příslušné osoby podle ZOO, dříve Směrnice, nikoli osoby dle znění dotazu. Jedná se o jednoho muže a dvě ženy. Příslušné osoby se v tematice vzdělávaly průběžně a relevantní informace získávaly zejm. od výše zmíněného národního gestora protikorupční problematiky a též zpracovatele ZOO, tj. Ministerstva spravedlnosti. Je možné poznamenat, že vzhledem k některým přetrvávajícím protiepidemickým opatřením v rozhodné době byla četná jednání uskutečňována online (online jednání k zodpovězení metodických dotazů k aplikaci Směrnice a zajištění funkčních vnitřních oznamovacích systémů pořádaná ve dnech 22. – 24. 11. 2021). Jelikož jsou příslušné osoby zároveň členy pracovní mezirezortní skupiny věnující se protikorupční problematice (Mezirezortní koordinační skupina pro boj s korupcí), seznamovaly se s tematikou operativně též během setkávání a jednání této skupiny (v rozhodném období ve dnech 2. 12. 2021, 5. 5. 2022, 22. 9. 2022, 20. 4. 2023 a 30. 6. 2023), a dále absolvováním webináře k ochraně oznamovatelů dne 10. 10. 2023 – v tomto případě tedy nešlo o veřejné a oficiální akce, resp. druh standardního školení od externích poskytovatelů.