

# Ochrana oznamovatelů: stav po uplynutí transpoziční lhůty

Dne 23. 10. 2019 Evropská unie přijala směrnici, kterou členským státům uložila povinnost zakotvit do svých právních rádu pravidla na ochranu osob, které se rozhodly učinit oznámení o závadném jednání (tzv. oznamovatelů či whistleblowerů). Transpoziční lhůta směrnice byla stanovena do 17. 12. 2021. Byť byla Česká republika v procesu transpozice vůči ostatním členským státům dlouhou dobu napřed, přijmout potřebnou právní úpravu ve stanovené lhůtě nakonec nestihla. Připravovaný návrh zákona na ochranu oznamovatelů totiž nestihl projít Poslaneckou sněmovnou do konce jejího volebního období. Ani nyní, tj. více než 2 měsíce po uplynutí transpoziční lhůty, Česká republika nemá komplexní úpravu na ochranu oznamovatelů. Neznamená to však, že by zaměstnavatelé mohli problematiku whistleblowingu ignorovat zcela.



JUDr. Nataša  
Randlová, Ph.D.

Advokátní kancelář Randl  
Partners, s. r. o., člen aliance  
Ius laboris



Mgr. Anežka Petrová

Advokátní kancelář Randl  
Partners, s. r. o., člen aliance  
Ius laboris

## Porušení práva EU

Podle dostupných údajů na webových stránkách aliance Ius Laboris<sup>1</sup> doposud došlo k transpozici směrnice na ochranu oznamovatelů<sup>2</sup> pouze v 7 ze všech členských států. Konkrétně se jedná o Dánsko, Švédsko, Litvu, Lotyšsko, Portugalsko, Maltu a Kypr. Některé z výše uvedených států přitom směrnici transponovaly až po stanovené lhůtě, některé pravděpodobně nedostatečně.

Dne 27. 1. 2022 proto Evropská komise rozeslala 24 členským státům (včetně České republiky) výzvu, aby se vyjádřily k neprovedení, příp. k nedostatečnému provedení směrnice.

Česká republika se nyní ve lhůtě stanovené Evropskou komisí musí k výzvě vyjádřit. Pokud Evropská komise vyhodnotí odpověď jako neuspokojivou, podnikne další kroky, které mohou vést k předložení věci Soudnímu dvoru EU a v konečném důsledku až k uložení pokuty.

## Účinky směrnice

S uplynutím transpoziční lhůty se ze strany zaměstnavatelů množí dotazy, zda směrnice i bez řádné transpozice může některým subjektům založit práva či povinnosti. Nejpalčivější se tato otázka jeví ve vztahu k tzv. povinným subjektům, které budou povinny zřizovat oznamovací kanály.

V této souvislosti vydalo Ministerstvo spravedlnosti metodiku k přímé aplikovatelnosti směrnice<sup>3</sup> (dále jen „*Metodika*“), ve které účinky směrnice rozebírá.

Tato Metodika připomíná, že po uplynutí transpoziční lhůty může mít směrnice vůči členským státům přímý účinek. To znamená, že směrnice může po uplynutí transpoziční lhůty založit státu povinnosti i bez její patřičné transpozice. Jednotlivci (tedy i zaměstnanci), kterým budou ze směrnice vyplývat určitá práva, se pak vůči státu budou moci těchto práv domáhat. To platí zejména u povinností, které jsou ve směrnici vymezeny bezpodmínečně a dostatečně jasně. Přímý účinek však může nastat i v některých situacích, kdy směrnice členskému státu dává pro účely transpozice pravidel do národní legislativy určitou volnost.

1 <https://iuslaboris.com/insights/implementation-of-the-eu-whistleblowing-directive-across-europe/>

2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

3 Metodika k přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, verze účinná ke dni 15. 12. 2021.



Pojem stát je pak v souvislosti s přímým účinkem nutné vykládat v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Podle Metodiky, která tento pojem vložila, tak ustanovení směrnice v současné chvíli dopadají na subjekty veřejné moci, a to konkrétně: státní orgány, územní samosprávné celky, ale i na další subjekty, „které stát pověřil zajišťováním činnosti ve veřejném zájmu, a které buď podléhají kontrole ze strany státu nebo jsou za účelem plnění těchto činností nadány specifickými pravomocemi.“ Podle Metodiky se může jednat např. o VZP<sup>4</sup> či veřejné vysoké školy.

Subjekty veřejného práva jsou tak od 17. 12. 2021 povinny mj.:

- vést vnitřní oznamovací systém (kanály a postupy) k podávání oznámení o porušení stanovených oblastí práva EU, a to podle požadavků stanovených směrnicí (například komunikace ve stanovených lhůtách, zajištění důvěrnosti oznámení atp.);
- určit tzv. příslušnou osobu, která bude přijímat a posuzovat podaná oznámení a navrhopvat možná nápravná opatření;
- vést záznamy o obdržených oznámeních učiněných vnitřním oznamovacím systémem;
- poskytovat oznamovatelům přístupné informace o postupech pro oznamování.

Stát je nadto povinen vést externí kanály pro oznamování či např. zajistit potřebné informace a poradenství oznamovatelům a účinnou pomoc před odvetnými opatřeními.

Pokud jde o subjekty soukromého práva (někdy v praxi označovány jako privátní zaměstnavatelé), těmto směrnice povinnosti přímo nezakládá. Nesmíme však opomenout, že směrnice (byť neimplementovaná do národního právního řádu) může mít vedle přímého i tzv. nepřímý účinek.

To znamená, že pokud nebude v konkrétním případě dovozen přímý účinek směrnice, státní orgány budou muset právní předpisy vykládat a aplikovat v souladu s právem EU, tj. s požadavky neimplementované směrnice. Tento postup, též označovaný jako eurokonformní výklad, má pomoci dosahovat cílů směrnice i přes nedostatečnou aktivitu členských států v procesu implementace.

Eurokonformní výklad tedy mj. podpoří ochranu oznamovatelů, a to i v případě odvetných opatření ze strany soukromoprávních subjektů. Pokud tedy např. zaměstnanec postupem předvídaným ve směrnici zveřejní informace o závažných porušeních při zadávání veřejných zakázek<sup>5</sup>, kterých se dopustil jeho zaměstnavatel, a zaměstnavatel s ním z tohoto důvodu ukončí pracovní poměr s odkazem na porušení povinnosti loajality, bude tato výpověď s největší pravděpodobností

považována za neplatnou, a to právě s přihlédnutím k ochraňovacímu účelu směrnice před odvetnými opatřeními, kterou směrnice předvídá.

Povinnost zřídit oznamovací kanály však na privátní zaměstnavatele (subjekty soukromého práva) zatím nedopadá; to však neznamená, že si je nebudou moci zřídit dobrovolně s předstihem.

## Současný stav

V návaznosti na přímou aplikovatelnost směrnice již řada orgánů veřejné moci zprovoznila vnitřní oznamovací systémy. Způsoby, kterými se jednotlivé subjekty rozhodly dostat svým povinnostem při zřizování oznamovacích systémů, se však různí.

Zatímco některé subjekty pojaly svou povinnost poměrně střídmě a k podávání oznámení určili pouze e-mail, příp. poštovní adresu a telefonní linku<sup>6</sup>, jiné subjekty používají k oznamování i různé webové aplikace<sup>7</sup>. Podle požadavků směrnice některé orgány zveřejňují informace pro oznamovatele, a to mnohdy na svých webových stránkách.

Ministerstvo spravedlnosti pak kromě svého vlastního vnitřního oznamovacího systému zprovoznilo i vnější (externí) oznamovací systém<sup>8</sup>, který funguje ve formě webové aplikace (formuláře). Tento externí oznamovací systém je určen veřejnosti jako alternativa k vnitřním oznamovacím systémům organizací, kterých se oznámení týká. Nutno poznamenat, že externí oznamovací kanál (stejně jako většina vnitřních oznamovacích kanálů státních orgánů) v současné chvíli slouží pouze k oznamování porušení práva EU v oblastech vymezených směrnicí, tak aby odpovídal požadavkům směrnice. Po přijetí českého zákona o whistleblowingu lze očekávat, že se předmět oznámení, která lze činit prostřednictvím externího kanálu, podstatně rozšíří, a to o přestupky a trestné činy v dalších oblastech.

Privátní zaměstnavatelé zatím aktivitu v oblasti zavádění vnitřních oznamovacích kanálů utlumily, neboť není znám časový horizont, v jakém budou povinny vnitřní kanály zřídit. Nejsou známy ani přesné požadavky na oznamovací systémy. V poslanecké sněmovně nyní není projednáván žádný návrh zákona o ochraně oznamovatelů. Projednávání

6 Srov. např. Nejvyšší soud [https://www.nsoud.cz/judikatura/ns\\_web.nsf/Edit/Provcrejnostamedia~Ochranaoznamovatelu?Open & area=Pro%20ve%20C5%99ejnost%20a%20m%C3%A9dia & grp=Ochrana%20oznamovatel%20AF & lng=](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/Edit/Provcrejnostamedia~Ochranaoznamovatelu?Open & area=Pro%20ve%20C5%99ejnost%20a%20m%C3%A9dia & grp=Ochrana%20oznamovatel%20AF & lng=)

7 Srov. např. Hlavní město Praha [https://www.praha.eu/jnp/cz/o\\_meste/magistrat/proti\\_korupci/Ochrana\\_oznamovatele/index.html](https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/proti_korupci/Ochrana_oznamovatele/index.html)

8 Dostupný na portálu <https://oznamovatel.justice.cz/chci-podat-oznameni/>

4 Srov. verze metodiky účinné ke dni 4. 11. 2021.

5 Pokud takové porušení bude spadat do věcné působnosti směrnice.



vládního návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, který byl Poslanecké sněmovně předložen dne 9. 2. 2021 jako sněmovní tisk 1150, bylo s koncem volebního období ukončeno. V odborné veřejnosti nicméně převládá přesvědčení, že nový návrh zákona se od posledního předloženého návrhu příliš lišit nebude.

Pokud jde o časový odhad, ačkoliv se vláda ve svém programovém prohlášení zavázala k předložení návrhu zákonů k transpozici směrnice o ochraně oznamovatelů, není zatím zřejmé, kdy by k tomuto kroku mělo dojít. S ohledem na uplynutí transpoziční lhůty a aktivitu Evropské unie v tomto směru lze nicméně předpokládat, že by předložení a projednání návrhu zákona na sebe nemělo nechat dlouho čekat. Ze stejných důvodů naopak nelze předpokládat, že zákonodárce povinným subjektům poskytne dlouhou lhůtu k zavedení oznamovacích systémů do praxe.

### Doporučení na závěr

Zaměstnavatelům lze proto již v současné chvíli doporučit, aby se začali postupně připravovat na zavádění vnitřních oznamovacích systémů a neodkládali veškerou aktivitu až do přijetí (účinnosti) zákona. Povinnost zřídit oznamovací kanál totiž dopadne na velké množství zaměstnavatelů, a tudíž bude velká poptávka po službách souvisejících se zřizováním oznamovacích systémů či s revizí stávajících systémů. Existuje zde obava, že by se pak vysokou poptávku nepodařilo včas spolehlivě uspokojit.

Již v současné chvíli mohou zaměstnavatelé podniknout řadu důležitých kroků vedoucích k zavedení fungujícího oznamovacího systému. Základní principy oznamování a řada povinností jsou totiž zřejmé již ze samotné směrnice. To ostatně potvrzuje i skutečnost, že státní orgány dokázaly oznamovací systémy zprovoznit i bez odpovídající vnitrostátní úpravy. Zaměstnavatelé by si tak například již nyní mohli:

- vyhodnotit, jaká řešení oznamovacích systémů se nabízí a jaká konkrétní podoba systému bude nejlépe vyhovovat jejich potřebám; tj. zda jim pro podávání písemných oznámení postačí zřídit např. e-mailovou schránku či budou chtít sofistikovanější řešení v podobě online formulářů a webových aplikací;
- pokud zvolí složitější nástroj, mohou si povinné subjekty již nyní rozmyslet, co vše by měl nástroj umět, jak by měl vypadat či např. zda jej využijí i pro jiné účely, než je oznamování jednání podle směrnice (pozdějšího zákona);
- vyhodnotit, zda budou chtít systém provozovat sami, případně zda jeho provozování svěří třetí osobě. Následně mohou začít vyhledávat vhodné dodavatele;
- vyhodnotit, zda tzv. příslušná osoba, která bude oznámení řešit, bude z řad zaměstnanců, nebo bude využit někdo externí (např. advokát či jiný specialista).

Výše uvedené kroky se zaměstnavatelům určitě neztratí; zaměstnavatelé budou již plně připraveni implementovat povinnosti, které jim budou novým zákonem uloženy, a to i v případech kratších lhůtách.



### KNIŽNÍ TIP

[www.obchod.wolterskluwer.cz](http://www.obchod.wolterskluwer.cz)

#### Daň z příjmů fyzických osob v mezinárodním kontextu

Lenka Nováková, Daniela Králová

Cílem této publikace je zaprvé pomoci čtenářům, aby se v problematice zamezení dvojího zdanění lépe zorientovali, a to prostřednictvím celé řady názorných příkladů. Zadruhé pak poodhalit úskalí, která s sebou přináší problematika zdaňování zahraničních příjmů, dvojího zdanění, určení daňového rezidentství u fyzické osoby, a s tím související daňové otázky.

**Ing. Lenka Nováková, MBA**, je členkou a zkušebním komisařem Komory daňových poradců České republiky, zástupce vedoucí sekce DPFO. Specializuje se na mezinárodní struktury vysílání zaměstnanců z a do České republiky včetně souvisejících daňových a pojistných dopadů.

**Ing. Daniela Králová** je od roku 1996 členkou Komory daňových poradců České republiky. Je také členkou sekce DPFO. Specializuje se zejména na oblast zdanění fyzických osob v mezinárodním kontextu.

**Cena: 548 Kč, 216 s., vazba brožovaná.**

Objednat můžete na [obchod.wolterskluwer.cz](http://obchod.wolterskluwer.cz).