

Ochrana oznamovatelů: vývoj a výhled

Dříve neznámý pojem whistleblowing se v České republice postupně dostává do povědomí širší veřejnosti. Mohou za to nejenom opakované legislativní snahy, ale zejména medializace významných kauz, na které takzvaní whistlebloweři upozornili.



Mgr. Anežka Petrová

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

V posledních letech pak otázka whistleblowingu nabyla na významu v souvislosti s přijetím evropské směrnice na ochranu oznamovatelů¹. Ta členskými státy (tedy i ČR) ukládá povinnost zakotvit do svých právních řádů pravidla pro ochranu osob, které se rozhodly učinit oznámení o závadném jednání, a to do 17. 12. 2021.

Co vedlo EU k přijetí této směrnice, v jakém stádiu je její transpozice do českého právního řádu a jaký má aktuální legislativní proces dopad na zaměstnavatele? Nejenom těmito otázkami se budeme v článku zabývat.

Pojďme se vžít do tématu

Jak napovídá samotný anglický název, pojem whistleblowing vznikl v USA, a to ze slovního spojení *to blow the whistle*, tedy zapískat na píšťalku. Whistleblowing označuje situaci, kdy osoba (whistleblower, česky též oznamovatel) upozorní (zapíská na píšťalku) na nekalé jednání, ke kterému dochází uvnitř organizace. Upozornění oznamovatel činí orgánům, které jsou schopny zjednat nápravu, přičemž se může jednat o orgány uvnitř organizace, nebo mimo ni. Podle toho rozlišujeme tzv. vnitřní a vnější oznámení.

Zvláštností whistleblowingu je, že oznamovatel má k organizaci, ve které k nekalému jednání dochází, specifický vztah. Nejčastěji se jedná o jejího zaměstnance. Právě z důvodu tohoto vztahu má oznamovatel privilegovaný přístup k informacím o nekalém jednání, ke kterému

v organizaci dochází. Ze stejného důvodu pak oznamovateli hrozí, že osoby, kterých se oznámení dotýká, se mu budou tzv. mstít, tedy budou vůči němu činit odvetná opatření. Na základě této obavy osoby o nekalém jednání raději mlčí.

Strach podat oznámení samozřejmě významně brání odhalování a předcházení nekalému jednání (např. trestné činnosti). Určité typy kriminality (např. korupční) lze totiž bez informací zevnitř organizace zjistit jen velice těžko. Nejenom tato skutečnost vedla mnohé státy k přijetí právní úpravy, která jednak ukládá povinnost zřídit komunikační kanály, které oznamovatelům umožňují oznámení učinit, a současně poskytuje oznamovatelům ochranu před odvetnými opatřeními. Komplexní právní úpravu na ochranu oznamovatelů tak má v současné chvíli nejenom USA, ale i řada evropských států.

Legislativní snahy v oblasti ochrany oznamovatelů se nevyhnuly ani České republice. Problematika whistleblowingu se postupně stala součástí vládních strategií pro boj proti korupci, programových prohlášení i plánů legislativních prací². Od roku 2012 bylo postupně připraveno několik návrhů zákona, které se snažily otázku whistleblowingu řešit komplexně. Žádný z nich nicméně nebyl úspěšný. Česká republika tedy do dnešního dne nemá komplexní právní úpravu na ochranu oznamovatelů. To se však zřejmě v dohledné době změní.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

² Např. Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, Programová prohlášení vlády České republiky z let 2014 a 2018, Plán legislativních prací vlády na rok 2020 atp.

Evropská směrnice

Dne 23. 10. 2019 Evropská unie přijala směrnici, která členským státům ukládá povinnost oblast whistleblowingu ve svých právních předpisech do 17. 12. 2021 upravit. Přijetí směrnice bylo vedeno snahou o zvýšení efektivity vyšetřování a stíhání případů porušení unijního práva. Evropská unie totiž dospěla k závěru, že roztržitá (někdy dokonce absen-tující) úprava ochrany oznamovatelů napříč členskými státy má negativní dopad nejenom na samotné členské státy, ale i na Evropskou unii jako celek, a proto je v rámci Evropské unie nutné stanovit jednotný právní rámec ochrany oznamovatelů. Směrnice proto upravuje základní rámec systémů oznamování a minimální standard ochrany poskytované oznamovatelům, členské státy však mohou jít nad rámec směrnice, případně se v některých bodech odchýlit.

Pokud jde o osobní působnost, směrnice poskytuje ochranu poměrně širokému okruhu osob. Kromě stávajících zaměstnanců (pracovníků) mají být jakožto oznamovatelé chráněni též bývalí zaměstnanci ale i uchazeči o zaměstnání. Dále ochrana dopadá na osoby samostatně výdělečně činné, členy správních řídících i dohledových orgánů, dobrovolníky, stážisty, zaměstnance subdodavatelů a další. Zákaz odvetných opatření se uplatní i na vyjmenované osoby, které samy oznamovateli nejsou, nicméně mají k oznamovateli nějaký vztah (např. příbuzní či právnické osoby vlastněné oznamovatelem).

Ochrana bude na oznamovatele dopadat, pokud oznámí závažné jednání v poměrně široce vymezené oblasti porušování práva Evropské unie za předpokladu, že se o tomto závažném jednání dozvěděly v tzv. pracovním kontextu. Zde se samozřejmě členským státům nabízí možnost tuto věcnou působnost rozšířit i do oblasti porušování některých oblastí vnitrostátního práva.

Zcela zásadním bodem směrnice je pak zřízení účinných kanálů k přijímání oznámení. Členské státy musí v první řadě zajistit, že vymezené subjekty v soukromém i veřejném sektoru zřídí vlastní (interní) kanály pro přijímání oznámení, následné prošetření a přijímání nápravných opatření. Dále musí členské státy zřídit externí kanál pro oznamování, který oznamovatelům umožní činit oznámení i vně organizace, které se oznámení týká.

Směrnice stanoví i základní parametry těchto kanálů a postupu přijetí a následného řešení oznámení. Zásadní důraz je kladen na důvěrnost a ochranu totožnosti oznamovatele. Členské státy však mají v této oblasti značný prostor pro specifikaci postupů, případně doplnění zvláštních požadavků. V určitých případech umožňuje směrnice oznamovatelům oznámení i zveřejnit. V neposlední řadě stanoví směrnice prostředky ochrany oznamovatelů a ukládá státům stanovit

sankce za porušování povinností v souvislosti s úpravou whistleblowingu či zneužívání oznamovacích kanálů.

Jak jsme na tom s českým zákonem

V současné chvíli máme v České republice jeden návrh, který si klade za cíl transpozici výše uvedené směrnice. Jedná se o vládní návrh zákona o ochraně oznamovatelů, který je v Poslanecké sněmovně projednáván jako sněmovní tisk 1150. Dne 12. 5. 2021 proběhlo první čtení a návrh byl následně předán k projednání výborům.

Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že je Česká republika na úspěšné cestě ke včasnému přijetí právní úpravy. V této souvislosti je třeba podotknout, že řada členských států k dnešnímu datu nemá připraven ani návrh zákona, natož aby byl tento návrh projednáván v Poslanecké sněmovně.

Nelze však opomenout, že se nezadržitelně blíží volby do Poslanecké sněmovny (datum konání voleb bylo stanoveno na 8. až 9. října 2021) a s ním i konec volebního období. Neprojde-li návrh zákona do konce volebního období všemi třemi čteními, spadne tzv. pod stůl a práce na transpozici směrnice mohou v příštím volebním období začít znovu. I kdyby však návrh zákona do konce volebního období Poslaneckou sněmovnou prošel, neznamená to, že bude ve výsledku přijat či že bude přijat v současné podobě. Zda tedy Česká republika stihne splnit požadavky směrnice a přijme úpravu whistleblowingu do českého právního řádu včas, zůstává velkou neznámou, stejně jako finální podoba zákonné úpravy.

Nejistota pro české zaměstnavatele a doporučení

Z výše uvedeného vyplývá, že směrnice ve svém důsledku založí povinnosti i soukromoprávním subjektům (zaměstnavatelům), a to v souvislosti se zřizováním interních oznamovacích kanálů a navazujícím šetřením podaného oznámení. Zaměstnavatelé však v současné chvíli nevědí, jak mají tyto interní kanály konkrétně vypadat, někteří zaměstnavatelé si ani nemohou být jisti, zda vůbec budou povinni interní kanály zřizovat. Zatímco evropská směrnice počítá s tím, že interní kanály budou zavádět zaměstnavatelé s minimálním počtem 50 zaměstnanců, český návrh zákona počítá s hranicí 25 zaměstnanců (nehledě na to, že není zcela zřejmé, kdo se bude do tohoto celkového počtu zaměstnanců vůbec počítat).

V této souvislosti je třeba upozornit, že řada společností (zejména ty, které jsou součástí nadnárodních skupin), již pravidla pro interní oznamování zavedla a za tímto účelem zřídila

oznamovací kanály. Jedná se často o etické či compliance linky, které mají nejrůznější podobu i pravidla. Nezřídka se stává, že tyto linky fungují globálně a řídí se společnými pravidly pro celou nadnárodní skupinu, která je tvořena společnostmi z různých států Evropské unie.

Přijetí směrnice, resp. její transpozice do vnitrostátních právních řádů, vznikne potřeba tyto již existující systémy podrobit důkladné revizi, a to s ohledem na konkrétní nové právní úpravy napříč jednotlivými členskými státy. To může být v těchto nadnárodních společnostech (pokud chtějí zachovat ve skupině jednotný systém) velice obtížné.

Některé společnosti začaly s revizí svých interních předpisů s předstihem. S ohledem na různý stav legislativních prací v jednotlivých státech se však tento úkol, tj. přijetí jednotných pravidel pro oznamování nekalých jednání v rámci nadnárodní skupiny zaměstnavatelů, zdá být nespílitelným. Společný vnitřní předpis v rámci skupiny totiž nemůže být hotov dříve, než bude známa výsledná podoba všech národních právních úprav, ve kterých má daná skupina své členy.

Pokud jde o Českou republiku, již v minulosti se na nás obrátilo několik zaměstnavatelů, kteří jsou součástí nadnárodních skupin, s žádostí o revizi jejich globální směrnice upravující podávání oznámení. Tato žádost navazovala na pokyn koncernového vedení, které v návaznosti na přijetí směrnice a blížící se termín transpoziční lhůty požadovalo přizpůsobení dosavadních pravidel oznamování uvnitř organizace novým právním úpravám členských států.

Odpovědí na tyto globální snahy pak nemohlo být nic víc než doporučení přizpůsobit interní oznamovací kanály minimálním požadavkům dle směrnice, které budou pro všechny členské státy společné a v dalším rozsahu vyčkat. Tímto způsobem se zaměstnavatelé mohou alespoň částečně připravit na zavedení či úpravu oznamovacích kanálů.

Zaměstnavatelé, kteří prozatím nezřídili žádné oznamovací kanály, mohou rovněž stanovit základní rámec oznamovacích kanálů dle stávajících požadavků směrnice. Mohou například začít analyzovat, jaký systém oznamování pro ně bude nejvhodnější, a následně mohou zjišťovat, jaká konkrétní řešení se v jejich zemi nabízí; například zda budou pro oznamování využívat služeb externích poskytovatelů nebo zda budou systém spravovat sami, kolik osob budou na provoz linek potřebovat atp.

Pokud jde o zapracování konkrétních požadavků stanovených národní legislativou, nezbyvá než vyčkat s revizí do doby, než bude nová úprava přijata. Pokud by totiž zaměstnavatelé začali nastavovat systémy vnitřního oznamování podle současného vládního návrhu zákona, mohla by celá jejich práce ve výsledku přijít vniveč. V současné chvíli není vůbec jasné, jak budou oznamovací kanály vypadat (zda např. zákonodárce nestanoví přísnější požadavky na podobu oznamovacích kanálů, než jakou stanoví směrnice), do jaké míry bude možné sdílet oznamovací kanály s jinými subjekty, např. právě v rámci skupiny zaměstnavatelů, zda budou muset přijímat anonymní oznámení, jaké budou kladeny požadavky na osobu, která bude provádět šetření oznámení atp.

Můžeme tedy alespoň doufat, že český zákonodárce si výše uvedená úskalí uvědomí a poskytne českým zaměstnavatelům dostatečně dlouhou dobu na implementaci požadavků právní úpravy na ochranu oznamovatelů.

Právní předpisy citované v článku

(předpisy jsou vždy citovány ve znění pozdějších předpisů, pokud není výslovně uvedeno jinak)

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

Září, říjen

středa 8. září 2021

ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ

- odvod zálohy OSVČ za srpen 2021

středa 15. září 2021

DAŇ Z PŘÍJMŮ

- čtvrtletní záloha na daň z příjmů

pondělí 20. září 2021

DAŇ Z PŘÍJMŮ

- měsíční odvod úhrnu sražených záloh na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti za srpen 2021
- odvod zálohy na „paušální daň“ OSVČ za září 2021

SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

- podání formuláře Přehled o výši pojistného zaměstnavatele za srpen 2021
- odvod pojistného za zaměstnance za srpen 2021

ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ

- podání formuláře Přehled o platbě pojistného zaměstnavatele za srpen 2021
- odvod pojistného za zaměstnance za srpen 2021

čtvrtek 30. září 2021

DAŇ Z PŘÍJMŮ

- odvod daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně – daň sražená v srpnu 2021 (tj. z příjmů zúčtovaných v červenci 2021)

SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

- odvod zálohy OSVČ za září 2021
- odvod pojistného na dobrovolné nemocenské pojištění OSVČ za září 2021

pátek 8. října 2021

ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ

- odvod zálohy OSVČ za září 2021