

22. 1. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Jak u nás bude implementována nová unijní směrnice o whistleblowingu?

Nová směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, označovaná též jako směrnice o whistleblowingu, má být členskými státy Evropské unie transponována do prosince roku 2021. S ohledem na předchozí neúspěšné pokusy o zavedení obecné povinnosti ke zřizování interních kanálů pro oznamování a opatření na ochranu oznamovatelů je přitom zásadní otázkou, kdy, jakým způsobem a zejména pak s jakým výsledkem budou požadavky nové unijní směrnice v České republice implementovány.

Whistleblowing a nová evropská směrnice

Úvodem je třeba zdůraznit, že samotný pojem *whistleblowingu* je obecně širší, než jsou cíle a předmět právní úpravy nové unijní směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. V tomto směru se přitom *whistleblowing* (z angl. „to blow the whistle“, tj. doslova „zahvízdat na píšťalku“), který je tradičně chápán především jako jeden z klíčových nástrojů interní komunikace v rámci korporátní compliance (*Corporate Compliance*), stále více prosazuje i ve veřejné sféře.^[1] Ve vztahu k orgánům veřejné moci a jejich činnosti je *whistleblowing* definován a nastaven jakožto systémové protikorupční opatření, které je v tomto směru nejen součástí etických kodexů zaměstnanců veřejné správy, ale jež je i výslovně upraveno právními předpisy o státní službě.^[2]

The logo for Rödl & Partner, featuring the company name in white serif font centered on a dark teal rectangular background.

Vedle tohoto výchozího dělení na využívání opatření *whistleblowingu* v soukromé a veřejné sféře, je třeba rozlišovat i dvojí funkční pojetí *whistleblowingu* v samotné praxi korporátní compliance. Na straně jedné jde o jeho pojetí jako specifického, převážně *interního komunikačního kanálu* sloužícího k prosazování cílů korporátní compliance (ochrana integrity, dobré pověsti a oprávněných zájmů obchodní korporace jakožto soukromoprávní entity), a na straně druhé je pak *whistleblowing* pojímán jako systém státem přiznaných a zaručených opatření k právní *ochraně oznamovatelů* protiprávního jednání, tj. osob oznamujících porušení právních předpisů ve věcech veřejného zájmu (z toho angl. *whistleblower*).

Obě tato shora popsaná pojetí se přitom čím dále více sblížují a z jejich úzkého propojení koncepčně vychází i nová evropská úprava *whistleblowingu*, kterou představuje již zmiňovaná **směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie** (dále také jen „Směrnice“), jejíž požadavky jsou členské státy povinny transponovat do vnitrostátních právních řádů ve lhůtě do 17. prosince 2021.^[3]

Cílem Směrnice je vytvoření jednotného právního základu pro účinnější prosazování práva Unie ve vybraných konkrétních oblastech společného zájmu. Toho se má dosáhnout jednak zavedením nových ustanovení o *ochraně oznamovatelů* s cílem posílit řádné fungování jednotného trhu, správné provádění politik Unie týkajících se těchto oblastí, a současně zajištěním jednotné vysoké úrovně ochrany oznamovatelů v odvětvových nástrojích Unie, v nichž již existují příslušná pravidla, a jejichž porušování může způsobit vážné poškození veřejného zájmu. V této souvislosti ale mohou členské státy rozšířit uplatňování vnitrostátních předpisů na další oblasti s cílem zajistit soudržný a komplexní rámec na vnitrostátní úrovni.

Působnost a hlavní principy právní úpravy Směrnice

Věcná působnost Směrnice je vymezena tak, že směrnice stanoví společné minimální normy pro ochranu osob, které oznámí níže uvedená porušení práva Unie:

- porušení práva Unie v taxativně stanovených oblastech: zadávání veřejných zakázek, finančních služeb, produktů a trhů, předcházení praní špinavých peněz a financování terorismu, bezpečnost výrobků a jejich souladu s předpisy, bezpečnost dopravy, ochrana životního prostředí, radiační ochrana a jaderná bezpečnost, bezpečnost potravin a krmiv, veřejné zdraví, ochrana spotřebitele, ochrany soukromí a osobních údajů, bezpečnosti sítí a informačních sítí;
- porušení ohrožující finanční zájmy Unie podle článku 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a blíže upřesněná v příslušných opatřeních Unie;
- porušení týkající se vnitřního trhu podle článku 26 odst. 2 SFEU, včetně porušení pravidel hospodářské soutěže a státní podpory, jakož i porušení týkající se vnitřního trhu v souvislosti s jednáními, která porušují pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, nebo s mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která maří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob.

Jak již přitom bylo shora uvedeno, tak Směrnici není dotčena možnost členských států rozšířit ochranu podle vnitrostátního práva i na další oblasti nebo akty Unie.

Z hlediska vymezení *osobní působnosti* Směrnice je významné, že se tato vztahuje jak na osoby pracující ve veřejném, tak i v soukromém sektoru, které získaly informace o porušení práva Unie v pracovním kontextu, tj. zejména na osoby mající statut pracovníka (ve veřejném i neveřejném sektoru) včetně úředníků, jakož i osob samostatně výdělečně činných, akcionářů a osob náležejících do správního, řídicího nebo dohledového orgánu podniku, včetně nevykonných členů. Směrnice se dále vztahuje i na veškeré osoby, které pracují pod dohledem a podle pokynů zhotovitelů, subdodavatelů a dodavatelů.

V celkovém kontextu nastavení interních procesů oznamování jsou zcela zásadní podmínky ochrany oznamujících osob, které jsou konkrétně upraveny v článku 5 odst. 1 směrnice. Osoby oznamující informace o porušení spadající do oblasti působnosti směrnice mají právo na ochranu tehdy, jestliže měly *oprávněné důvody* se domnívat, že oznámené informace byly v době oznámení pravdivé a že tyto informace spadaly do působnosti této směrnice a podaly oznámení interně v souladu s článkem 7 směrnice a externě v souladu s článkem 10, nebo informace zpřístupnily přímo externě nebo veřejně v souladu s článkem 15 této směrnice.

V tomto směru Směrnice ukládá členským státům povinnost zajistit, aby právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru zavedly vhodné *interní kanály* pro oznamování a postupy pro přijímání oznámení a následná opatření v návaznosti na takto podaná oznámení, a to po konzultaci se sociálními partnery, je-li tak stanoveno ve vnitrostátním právu. Tyto kanály a postupy umožňují zaměstnancům daného subjektu podávat oznámení, přičemž mohou umožňovat také oznamování

jinými osobami, které jsou s daným subjektem v kontaktu v rámci svých pracovních činností.

Z hlediska korporátní compliance je klíčové, že právními subjekty v *soukromém sektoru* s povinností zavést vhodné interní kanály pro oznamování, jakož i postupy pro přijímání oznámení a následná opatření, jsou právní subjekty s 50 či více zaměstnanci. Tato povinnost se však nemá vztahovat na mikropodniky a malé podniky (s výjimkou podniků působících v oblasti finančních služeb anebo podniků s dopadem na ochranu životního prostředí).

Směrnice ukládá členským státům, aby v rámci požadavku na tzv. *externí kanály pro oznamování* určily vnitrostátní orgány příslušné k tomu, aby přijímaly oznámení, poskytovaly zpětnou vazbu nebo přijímaly následná opatření v návaznosti na oznámení, a poskytnou jim odpovídající zdroje.

V návaznosti na shora uvedené Směrnice stanoví a blíže upravuje *zákaz odvetných opatření* a ukládá v tomto směru členským státům přijmout nezbytná opatření k tomu, aby zakázaly jakoukoli formu odvetných opatření, včetně hrozeb a pokusů o odvetu, přímých či nepřímých.

Členské stanoví účinné, přiměřené a odrazující *sankce* vztahující se na fyzické nebo právnické osoby, které brání nebo se snaží zabránit oznámení, přijmou odvetná opatření proti osobám anebo použijí proti těmto osobám šikanózní postupy anebo poruší povinnost týkající se utajení totožnosti oznamujících osob.

Implementace požadavků Směrnice v České republice

Pokud jde o českou právní úpravu *whistleblowingu*, tak tato dosud je v zásadě omezena jen na dvě specifické oblasti zájmu, a to jednak na oblast *regulovaných finančních institucí* (bank, spořitelních a úvěrních družstev, pojišťoven apod.), a dále pak na oblast úpravy *státní služby*, jak bylo již zmíněno v úvodu tohoto článku.^[4] Pro jiné právní subjekty prozatím obecná povinnost k zavádění interních kanálů pro oznamování a souvisejících opatření právními předpisy stanovena nebyla, což však zásadním způsobem mění nová Směrnice.

Již z pouhého nástinu obsahu Směrnice je zřejmé, že vlastní transpozice a zejména pak implementace jejích požadavků bude poměrně velmi náročná a rozsáhlá, neboť se bude týkat i řady otázek spojených se současnou právní úpravou, a to od vybraných otázek pracovního práva až po oblast úpravy zpracování a ochrany osobních údajů. V žádném ohledu však nebude možné, aby jako transpoziční vnitrostátní právní předpis obstál podobný, nešťastně pojatý legislativní návrh, jako byl návrh *zákona o ochraně oznamovatelů* z roku 2018, který byl svého času zcela nesmyslně prosazován bez ohledu na to, že současně probíhal v rámci sdílené pravomoci orgánů EU i legislativní proces týkající se návrhu Směrnice.^[5]

V tomto směru přitom může být určitou inspirací nová slovenská právní úprava *whistleblowingu*, která sice také byla přijata ještě před platností Směrnice, ale jež alespoň může navazovat na zkušenosti získané ve Slovenské republice v souvislosti s aplikací předchozí právní úpravy z roku 2014.^[6]

Legislativní proces v rámci transpozice požadavků Směrnice přitom nepochybně nebude zahrnovat pouze vlastní návrh zákona o ochraně oznamovatelů, ale i navazující změny a úpravy řady souvisejících právních předpisů, zejména zákoníku práce. Tak jako tomu bylo i v případě předchozího, logicky neúspěšného návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, tak i nyní byly legislativní přípravy k provedení transpozice Směrnice zahájeny na půdě Ministerstva spravedlnosti, které i podle předchozího návrhu mělo oblast *whistleblowingu* zastřešovat a v jehož rámci měla vzniknout Agentura pro ochranu oznamovatelů.

V tomto směru bude jistě zajímavé, jak bude otázka určení vnitrostátního orgánu pro externí

oznamování v České republice nakonec upravena, když například již zmiňovaná slovenská právní úprava přistoupila ke zřízení samostatného Úřadu pro ochranu oznamovatelů protispolečenské činnosti, jakožto nezávislého orgánu státní správy s celostátní působností, jehož předsedu volí parlament, tj. Národní rada SR.

Podstatně více sporných anebo minimálně kontroverzních otázek však bude spojeno s vnitrostátní transpoziční úpravou jednotlivých „nezbytných opatření“ na ochranu oznamovatelů, a to jak z hlediska právní úpravy *zákazu odvetných opatření* vůči oznamovatelům ve smyslu článku 19 Směrnice, tak i pokud jde o konkrétní *opatření na ochranu před odvetnými opatřeními* ve smyslu článku 21 Směrnice. Je totiž více než zřejmé, že požadavky Směrnice v tomto směru vytvářejí základ pro velmi výbušnou směs nesmírně komplikovaných a časově náročných sporů, a to s velkým dopadem na řadu citlivých otázek spojených zejména s povinnostmi mlčenlivosti a loajality vůči zaměstnavateli, ochranou státního, služebního a obchodního tajemství a duševního vlastnictví, jakož i s osobnostními právy a ochranou osobních údajů jak oznamovatelů, tak i dotčených osob.



JUDr. Pavel Koukal

advokát / Associate Partner

[Rödl & Partner, advokáti, v.o.s.](#)

Platněřská 2
110 00 Praha 1

Tel.: +420 236 163 111
e-mail: prag@roedl.cz

[1] Existence interního systému pro oznamování v rámci korporátní compliance je mj. i jedním z požadavků příslušných mezinárodních standardů ISO, a to jak v rámci standardu ISO 19600 pro Compliance management systémy, tak i souvisejícího standardu ISO 37001 pro systémy řízení protikorupčních opatření.

[2] V České republice je toto upraveno v nařízení vlády č. [145/2015](#) Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

[3] EUR-Lex, L 305, 2019 K dispozici >>> [zde](#).

[4] Pokud jde o oblast regulovaných finančních institucí, tak příkladem takové právní úpravy je ustanovení § 10a zákona č. [21/1992](#) Sb., o bankách.

[5] K návrhu zákona o ochraně oznamovatelů srov. [online], k dispozici >>> [zde](#).

[6] Zákon č. 54/2019 Z.z., o ochraně oznamovatelů protispolečenské činnosti, nahradil s účinností od 01.03.2019 předchozí zákon č. 307/2014 Z.z., o některých opatřeních souvisejících s oznamováním protispolečenské činnosti.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Rozdělení společného jmění manželů v případech výtěžné činnosti pouze jednoho z manželů](#)
- [Oběť znásilnění má nárok na peněžitou satisfakci](#)
- [Digitalizace AML povinností: jak technologie mění plnění povinností pro tisíce povinných osob](#)
- [\(Ne\)vypořádání předmětu řízení u soudního smíru](#)
- [Nové limity opatrovnického rozhodování v judikatuře ESLP a Ústavního soudu](#)
- [Mimosmluvní odměna při společném zastupování více osob](#)
- [Nepřiznané koalice](#)
- [Společnost s podíly 50:50 - právní rizika patových situací a jejich smluvní řešení](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 34: Jednání za společnost - prokura](#)
- [Jak nastavit smlouvy s dodavateli podle nové právní úpravy kybernetické bezpečnosti?](#)
- [Vada koupené věci - kdy zjištěné nedostatky zakládají kupujícímu práva z vadného plnění a kdy nikoliv?](#)