

# Kdo jsou povinné subjekty s ohledem na směrnici o ochraně oznamovatelů

**V článku se zabýváme právní analýzou okruhu povinných subjektů podle směrnice 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva (dále jen „Směrnice“), a také podle dosavadního návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, to vše se zaměřením na výklad postavení poskytovatelů sociálních služeb.**

■ **Text: JUDr. Libor Vašíček, Matuš Baliač,**  
Legal Partners, advokátní kancelář

**J**sou tomu již více než dva roky, co Evropská unie přijala Směrnici veřejně známou spíše jako směrnice o ochraně whistleblowerů.<sup>1</sup> Jakkoli tato diskutovaná evropská úprava zatím do českého právního řádu nebyla transponována zákonem, začaly vybraným subjektům již od 18. 12. 2021 platit povinnosti z ní plynoucí, a to na základě přímého účinku evropského práva.

## ➤ Subjekty povinné od 18. 12. 2021 na základě přímého účinku Směrnice

Povinnosti stanovené Směrnicí se týkájí všech větších a středních právnických osob. Transpoziční lhůta stanovená pro implementaci této právní úpravy do českého právního řádu uplynula 17. 12. 2021. V těchto případech nastupuje možnost přímého účinku evropského práva. Přímý účinek však může zakládat povinnosti pouze členským státům a jejich orgánům (orgánům provádějícím legislativní, výkonnou nebo soudní moc), zatímco práva pouze soukromým subjektům.

Článek 8 odst. 1 Směrnice stanoví členským státům povinnost zajistit, aby **právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru** zavedly kanály a postupy pro interní oznamování (tzv. vnitřní oznamovací systém; dále jen „VOS“) a pro přijímání následných opatření.

Povinnost zavedení VOS se vztahuje na právní subjekty ve veřejném sektoru, za které jsou považovány také veškerí zadavatelé na místní, regionální a celostátní úrovni.<sup>2</sup>

Které zadavatele je ale možné považovat za stát nebo jeho orgán? Ministerstvo spravedlnosti ČR použilo k výkladu těchto pojmů (v první verzi vydané metodiky ke Směrnicí) poněkud nevhodně neurčitého právního pojmu veřejná instituce, uží-

vaného zákonem o svobodném přístupu k informacím. Podle tohoto výkladu by se totiž mohlo zdát, že se přímá účinnost Směrnice vztahuje i na příspěvkové organizace zřízené obcemi a kraji. Jakkoli by na základě výše uvedené definice veřejné instituce byly za povinné subjekty považovány například i příspěvkové organizace územních samosprávných celků, nelze je podřadit pod pojem „stát“. Pouze státu je přitom možné stanovit povinnosti ze Směrnice i bez přijetí prováděcího zákona o ochraně oznamovatelů. Hlavními důvody jsou především absence přímé státní kontroly (činnost organizací je typicky prováděna v samostatné působnosti a její kontrolu vykonávají zřizovatelé) a vrchnostenské správy subjektivních práv a povinností osob. Povinnost zavést vnitřní oznamovací systém před přijetím zákona o ochraně oznamovatelů tak mají pouze vybrané veřejné instituce jako veřejné vysoké školy nebo státní nemocnice, příspěvkové organizace mezi ně nepatří.

Povinnost zavést VOS mají od 18. 12. 2021 pouze:

- státní orgány;
- orgány územních samosprávných celků, které mají více než 10 000 obyvatel – v této souvislosti považujeme za vhodné upozornit na nesoulad výkladu Ministerstva spravedlnosti ČR se zněním Směrnice. Směrnice ve svém článku 8 odst. 9 sice uvádí, že členské státy mohou od po-

vinnosti zavést vnitřní oznamovací systémy osvobodit obce s méně než 10 000 obyvateli. K tomu je ale třeba závazného právního předpisu ve formě zákona, který v tuto chvíli v České republice chybí. Metodika tím de facto nepřipustně vrchnostensky zužuje okruh povinných subjektů, což nelze považovat za pouhý výklad ustanovení Směrnice. Je přitom nutné mít na paměti i korespondující práva oznamovatelů, která ministerstvo tímto výkladem omezuje.

Omezení subjektivních práv fyzických osob je přitom obecně možné jenom na základě závazného právního předpisu, a nikoli právně nezávaznou metodikou. Jinými slovy, domníváme se, že povinnost zavést VOS mají všechny obce.

## ➤ Subjekty povinné podle dosavadního návrhu zákona

Návrh zákona ve svém textu označuje za povinné subjekty:

- veřejné zadavatele s výjimkou obcí s méně než 5 000 obyvateli; to neplatí, jde-li o obec s rozšířenou působností;
- zaměstnavatele, kteří v uplynulém kalendářním čtvrtletí zaměstnávali v průměru nejméně 25 zaměstnanců (podle pozměňovacího návrhu č. 8379 s více než 50);<sup>3</sup>
- zaměstnavatel, bez ohledu na počet zaměstnanců, podnikající ve specifickém oboru, jako např. pojišťovny, banky, či subjekty podnikající na kapitálovém trhu;
- orgány veřejné moci vykonávající působnost v oblasti správy daně z příjmů;
- orgány veřejné moci vykonávající působnost a osoba vykonávající činnost v oblasti civilního letectví, námořní dopravy, nebo v odvětví ropy a zemního plynu v pobřežním moři podle zákona upravujícího bezpečnost činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři.

Výše zmíněná skupina povinných subjektů zřejmě bude mít povinnost zavést VOP do 90 dnů od nabytí účinnosti zákona o ochraně oznamovatelů.<sup>4</sup>

Na to, aby se právnická osoba stala povinným subjektem, je dostačující splnění pouze jedné z podmínek. V případě příspěvkových organizací, které jsou veřejnými zadavateli, tedy již nebude nutné

<sup>1</sup> Pojem whistleblowing označuje oznamování protiprávního jednání, o kterém se oznamovatel (tzv. whistleblower) dozvěděl typicky v souvislosti s výkonem práce (ať už zaměstnanec, uchazeče o zaměstnání, nebo třeba dodavatele).

<sup>2</sup> Článek 8 odst. 9 a recitál 52 Směrnice.

<sup>3</sup> Za zaměstnance se kromě zaměstnanců v pracovním poměru považují jak osoby vykonávající práci na základě dohod o práci konané mimo pracovní poměr, tak i osoby s částečným úvazkem a zaměstnanci agentury práce.

<sup>4</sup> Návrh zákona o ochraně oznamovatelů byl v prvním čtení přikázán dne 12. 5. 2021 k projednání garančnímu výboru. S ohledem na nedávno proběhlé volby je však přijetí zákona prozatím v nedohlednu. Nejdříve by mohl být dle našeho názoru účinný v polovině roku 2022.

zkoumat počet zaměstnanců. Za veřejné zadavatele se přitom podle ustanovení § 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, považuje Česká republika, Česká národní banka, ale i státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky a jejich příspěvkové organizace, jakož i jiné právnické osoby zřízené nebo založené za účelem poskytování potřeb veřejného zájmu.

Povinnost zřídit VOS se tedy podle návrhu zákona má uplatnit na všechny veřejné zadavatele s výjimkou obcí do 5 000 obyvatel. Jakkoli lze pochopit zahrnutí příspěvkových organizací mezi povinné subjekty, považujeme za nerozumné, že návrh zákona dále neomezuje okruh povinných veřejných zadavatelů. V případě příspěvkových organizací si přitom lze představit limitaci přísnější hranicí počtu zaměstnanců, což výslovně umožňuje článek 8 odst. 9 Směrnice.

Jiná právnická osoba zřízená nebo založená za účelem poskytování potřeb veřejného zájmu je subjektem závislým na veřejném zadavateli. Za závislou se považuje právnická osoba, která je převážně (z více než 50 %) financovaná veřejným zadavatelem (státem, územním samosprávným celkem). Aby právnická osoba vyhovovala této definici, musí být založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu. Výše podílu činností, které jsou vykonávány za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu nemajících průmyslovou nebo obchodní povahu ve vztahu k ostatním činnostem daného subjektu, není důležitá. V zásadě tedy postačuje i okrajový výkon činnosti za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu.

Jedná se tak o právnické osoby založené nebo zřízené za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají obchodní povahu, jiný veřejný zadavatel je převážně financuje a může v nich uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejich statutárním nebo kontrolním orgánu. Posouzení naplňování těchto podmínek se tedy budou muset věnovat ústavy, spolky ale i obchodní společnosti.

## **➤ Závěrem**

Pokud se týká řešení vnitřních oznamovacích systémů, jsme si vědomi toho, že se v tomto oboru pohybuje celá řada čistě komerčních subjektů nabízejících často až velmi drahá řešení. Přitom k tomu neshledáváme zásadnější důvod. Ve své podstatě totiž nejde o nikterak komplikovanou službu a nikterak komplikované nástroje. Proto při výběru doporučujeme rozvážnější přístup a zvažovat, zda jde o ekonomicky výhodnou variantu. 