



Platforma Rozumné právo: Opožděná implementace směrnic přináší zbytečné náklady i právní nejistotu. Směrnice o whistleblowingu je toho příkladem

V Praze 15. 12. 2022 – Česká republika v implementaci unijních směrnic často zaostává. Není výjimečné, že návrhy zákonů, které mají za úkol implementovat směrnice Evropské unie, nejsou předloženy včas, případně se neúměrně protahuje jejich projednání v parlamentu. Nejvýraznějším aktuálním příkladem je implementace směrnice o ochraně oznamovatelů (směrnice o whistleblowingu). Ta je stále na počátku legislativního procesu, tedy před předložením návrhu zákona v PS Parlamentu ČR, ač měla být implementována již 17. prosince 2021. Opožděná implementace přitom může mít dalekosáhlé důsledky v mnoha směrech. České republice hrozí vysoké pokuty ze strany Soudního dvora Evropské unie. Český stát také odpovídá soukromým subjektům za škodu způsobenou opožděnou implementací. Pro subjekty ve veřejné sféře hrozí přímý účinek směrnice i bez její implementace, což vytváří riziko různého zacházení a právní nejistoty. Kromě toho je takový stav též nedobrou vizitkou, kterou se Česká republika prokazuje v rodině evropských států, a negativní zprávou pro vlastní společnost. Vláda i parlament by měly trvale podporovat principy právního státu. Tím spíše není vhodné, pokud se takové prodlení týká normy, která má chránit oprávněné zájmy osob, které reagují ve veřejném zájmu proti nekalým praktikám.

Doporučení:

- **Vláda ČR by měla být vzorem v zachování právních povinností. Mezi takové povinnosti patří též zajištění včasné implementace směrnic Evropské unie Českou republikou. Liknavost v přístupu k právním závazkům státu je nedobrou vizitkou vůči vlastní společnosti i ostatním členským státům.**
 - **V případech implementace hospodářsky, sociálně či politicky citlivých norem, které potenciálně zasahují mnoho subjektů (jak tomu je i u směrnice o whistleblowingu), by vláda ČR měla konat ještě usilovněji tak, aby přijetí příslušné legislativy bylo včasné a nevznikala právní nejistota a nerovnost.**
 - **Vláda ČR by měla směrnice s významným dopadem na velký počet subjektů při implementaci upřednostňovat, aby minimalizovala případná negativa způsobená zpožděním, včetně rizika sankcí k tíži státního rozpočtu.**
1. Směrnice Evropské unie je jeden z druhů unijních právních předpisů, jehož prostřednictvím EU harmonizuje právní předpisy členských států s cílem vytvořit jednotný standard úpravy dané problematiky. Směrnice stanovuje určitý cíl, který jsou členské státy, jako adresáti směrnic, povinni zpracovat („implementovat“) do svých právních řádů. Jakým způsobem bude směrnice implementována sice teoreticky zůstává v rukou orgánů členských států, nicméně v praxi směrnice zpravidla velký prostor pro diskreci neponechávají, a implementace se tak často více či méně omezuje na citlivé zakomponování textu směrnice buď do nově vytvořeného nebo do již existujících zákonů, případně do jiných právních předpisů.
 2. K implementaci směrnice je vždy určena lhůta, která má poskytnout členskému státu dostatek času, aby danou směrnici zpracoval do svého právního řádu. Tato lhůta obvykle činí šest měsíců až tři roky. K datu uplynutí implementační lhůty musí členský stát mít směrnici řádně obsahově provedenou a informovat o tom Evropskou komisi. V drtivé většině případů si implementace žádá transpozici, tj. změnu vnitrostátních právních předpisů, zpravidla tedy změnu či přijetí nových zákonů, které musejí projít standardním legislativním procesem.



3. Podobně jako v některých jiných státech EU, ani v České republice bohužel není zpoždění s implementací směrnic ojedinělým jevem. Není to přitom problém pouze současného vedení státu, ale i předchozích vlád. Stává se totiž, že vláda (resp. ministerstvo, do jehož gesce daná směrnice spadá) navrhuje zákony pro implementaci směrnice tak pozdě, že je není při obvyklé rychlosti legislativního procesu možné včas schválit. V extrémních případech pak dochází dokonce k tomu, že jsou návrhy příslušných zákonů předloženy až po uplynutí implementační lhůty. Na pováženou je to zejména v těch případech, kdy se tak děje u směrnic s dalekosáhlým dopadem v ekonomické oblasti či v jiných důležitých oblastech sociálních vztahů.
4. V současné době to lze nejlépe ilustrovat na směrnici EU č. 2019/1937 o ochraně oznamovatelů, známější pod populárním názvem směrnice o whistleblowingu. Tato směrnice stanovila implementační lhůtu k 17. prosinci 2021, avšak vláda schválila návrh zákona o ochraně oznamovatelů až koncem listopadu 2022, a čeká jej tedy ještě cesta oběma komorami Parlamentu ČR. To sebou nese hned několik negativních jevů pro právní řád ČR i státní pokladnu, které lze právě na směrnici o whistleblowingu dobře demonstrovat.
5. Evropská komise může s členským státem, který neimplementuje včas směrnici, zahájit řízení o nesplnění povinnosti podle čl. 258 an. Smlouvy o fungování EU, na jehož konci může být i podána žaloba pro nesplnění povinnosti u Soudního dvora EU; soud pak může rozhodnout na základě žaloby o uložení citelné finanční sankce. Např. v roce 2013 dostala Česká republika za neprovedení směrnice o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu pokutu ve výši 250 000 EUR,¹ a to bylo v situaci, kdy příslušné předpisy nakonec byly v průběhu řízení přijaty, Komise požadovala sankci v milionech EUR. Podobné postihy mohou České republice potenciálně hrozit právě i v souvislosti se směrnicí o whistleblowingu.
6. Opožděná implementace navíc vytváří velkou právní nejistotu a také nerovnost mezi adresáty práva. Neimplementované směrnice se sice nelze bez dalšího dovolávat proti soukromým subjektům (občanům a společnostem). Nicméně přinejmenším veškeré složky státu jsou povinny se směrnicí řídit i přesto, že nedošlo k její implementaci. Platí to pro všechna ta ustanovení směrnice, která jsou dostatečně jasná a bezpodmínečná. Tato povinnost vyplývá z tzv. *vertikálního přímého účinku* směrnice tak, jak byl tento definován Soudním dvorem EU.² Subjekty ve veřejném sektoru (úřady, orgány obcí a krajů, školy, jídelny, muzea, fakultní nemocnice, veřejné a státní vysoké školy, profesní komory atd.) by tak již téměř rok měly plnit povinnosti podle směrnice o whistleblowingu, např. povinnost zavést interní kanály pro oznamování. Zaměstnanci a další oznamovatelé se tak mohou domáhat toho, co mají právní subjekty veřejného sektoru již mít splněno, a naopak stát jako zaměstnavatel se musí vyvarovat zákazů vyjádřených ve směrnici a splnit povinnosti jí ukládané. Judikatura Soudního dvora navíc pojem státu rozšířila i na soukromé subjekty, kterým byl svěřen výkon veřejné moci. Minimálně spornou tak zůstává otázka, zda v tomto režimu nejsou i všechny státem ovládané entity, a to dokonce nejen ty, kde je stát jediným vlastníkem. To potenciálně dost rozšiřuje okruh subjektů, na které se směrnice o whistleblowingu vztahuje, a způsobuje nejen nerovnost vůči ostatním zaměstnavatelům, ale i velkou

¹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. 3. 2013, *Komise v. Česká republika*, C-241/11, EU:C:2013:423.

² Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn v Home Office*, C-41/74, EU:C:1974:133, později pak rozvedeno např. v rozsudku Soudního dvora EU ze dne 26. 2. 1986, *Marshall v Southampton Health Authority*, C-152/84, EU:C:1986:84.



právní nejistotu ohledně toho, na koho se ještě povinnosti plynoucí z neprovedené směrnice ještě vztahují a na koho už nikoliv.³

7. Opožděná implementace přináší ještě třetí okruh problémů, a tím je odpovědnost státu za škodu způsobenou opožděnou implementací jednotlivcům. Podle judikatury Soudního dvora totiž platí, že způsobí-li opožděná (stejně jako nesprávná) implementace (tj. skutečnost, že se jednotlivec nemůže směrnice dovolat) soukromým subjektům škodu (ať již skutečnou či ušlý zisk), mohou ji vymáhat po státu.⁴
8. Názorová platforma Rozumné právo v tomto stanovisku nehodnotí, zda je probíhající implementace směrnice o whistleblowingu věcně zdařilá (zda je navrhovaný zákon v souladu se směrnicí). Důrazně však upozorňuje na to, že současná praxe, kdy není včas implementována řada směrnic, včetně těch zásadních, je neuspokojivá a vede k řadě výše popsaných rizik nejen pro stát, ale i pro adresáty práva obecně.
9. Názorová platforma Rozumné právo chápe, že značný objem přijímaných a ne vždy jasně formulovaných směrnic neulehčuje vládě – byť je jejich spoluvůrcem – práci s řádnou a včasnou implementací do vnitrostátního práva. K problémům a sporům může dojít i v rámci zákonodárského procesu v parlamentu. Nicméně bylo by vhodné, aby v rámci implementace byly důsledně prioritizovány alespoň ty směrnice, které se týkají širokého okruhu (i soukromých) subjektů a mají velmi významné dopady do jejich povinností. Směrnice o whistleblowingu je toho příkladem.
10. Členové názorové platformy Rozumné právo jsou obecně připraveni poskytnout veřejným institucím svou součinnost a expertízu.

³ K problematice judikatury Soudního dvora, která rozšiřuje pojem státu, a tedy i povinnosti z neimplementovaných směrnic i na subjekty soukromého práva srov. Bobek, M., Bříza, P., Hubková, P. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 249 an.

⁴ Srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. 11. 1991, *Francovich a Bonifaci v. Itálie*, C-6/90, EU:C:1991:428.



Co je názorová platforma Rozumné právo?

Názorová platforma Rozumné právo je nezávislá expertní skupina právníků působících v nejrůznějších oborech práva v praxi i v akademii. Jejím cílem je poskytnout vládě, parlamentu a dalším veřejným institucím odbornou oponenturu návrhů zákonů a dalších regulatorních opatření a zároveň sloužit jako rezervoár podnětů pro jejich racionální implementaci v tuzemských podmínkách. Platforma Rozumné právo není spojena s žádnou politickou stranou nebo hnutím, obchodní společností nebo jinou institucí a všichni její členové vykonávají svou činnost bez nároku na honorář nebo jinou odměnu. Stanoviska publikovaná na platformě Rozumné právo nejsou stanovisky organizací, v nichž členové názorové platformy působí.

Členové názorové platformy Rozumné právo k 15. prosinci 2022

- Václav Bílý, finanční právo
- Marie Brejchová, prezidentka Unie podnikových právníků
- Petr Bříza, mezinárodní právo soukromé a právo EU
- Hana Gawlasová, pracovní právo a právo elektronických komunikací
- Tomáš Gřivna, trestní právo
- Adéla Havlová, právo veřejných zakázek
- Jan Klouda, korporátní právo a compliance
- Josef Kotásek, obchodní právo
- Filip Melzer, soukromé právo
- Robert Neruda, právo hospodářské soutěže
- Petra Nováková, daňové právo
- Tomáš Richter, insolvenční právo
- Ondřej Trubač, daňové právo
- Jan Wintř, ústavní právo

K řešení dílčích otázek mohou být přizváni další odborníci z různých, i neprávních oblastí.

Web: www.rozumnepravo.cz

LinkedIn: [Rozumné právo](https://www.linkedin.com/company/rozumne-pravo)

Twitter: [@RozumneP](https://twitter.com/RozumneP)

Kontakt pro média: tajemnik@rozumnepravo.cz