

Koncepcia fungovania, riadenia a rozvoja Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti

(materiál na účely výberového konania na predsedu Úradu na ochranu
oznamovateľov protispoločenskej činnosti)

Daniel Krošlák

Úvod

Táto koncepcia fungovania, riadenia a rozvoja bola vypracovaná na účely kandidatúry na predsedu Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len „Úrad“). Keďže ide o nový orgán štátnej správy, ktorý bol legislatívne zriadený zákonom č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 54/2019 Z. z.“), nemal som k dispozícii informačné zdroje, z akých sa štandardne pri písaní takýchto dokumentov vychádza (napr. výročné správy, výsledky auditu, analýzy doterajšieho fungovania a pod.). Preto mojím základným prameňom pri písaní predloženej koncepcie boli predovšetkým samotný zákon č. 54/2019 Z. z. a dôvodová správa k jeho návrhu. Rovnako som však čerpal aj z najnovšej vedeckej literatúry, výsledkov aktivít mimovládnych organizácií v danej oblasti a tiež som využil poznatky z vlastnej komparatívnej analýzy ohľadom fungovania podobných úradov v zahraničí.

1 Základné informácie o Úrade

1.1 Dôvody zriadenia Úradu

Úrad bol legislatívne zriadený ako nezávislý orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou. Jeho základnou úlohou je chrániť práva a oprávnené záujmy oznamovateľov pri oznamovaní protispoločenskej činnosti (§ 13 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z.).

K zriadeniu Úradu došlo v dôsledku niekoľkoročnej skúsenosti s aplikáciou ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti, ktorú mali pred prijatím zákona č. 54/2019 Z. z. realizovať inšpektoráty práce. Plnenie tejto úlohy inšpektorátmi práce sa ukázalo ako nie veľmi efektívne, čo zrejme súviselo aj s tým, že hlavná náplň činnosti inšpektorátov predsa len sleduje primárne iný cieľ. Rovnako sa ukázalo, že nie je vhodné spájať postavenie inšpektorátu práce ako „ochrancu“ oznamovateľov s jeho postavením nestranného správneho orgánu v sporoch medzi zamestnancami a zamestnávateľmi. Chýbala tiež väčšia verejná angažovanosť „ochrancu“ oznamovateľov, zvyšovanie povedomia verejnosti o nich, preventívna a poradenská činnosť nielen pre samotných oznamovateľov, ale aj pre orgány verejnej moci a ostatných zamestnávateľov, monitorovanie a vyhodnocovanie uplatňovania zákona v praxi.¹

1.2 Organizačná štruktúra Úradu

Na čele Úradu je predseda, ktorý zodpovedá za činnosť úradu (§ 14 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z.). Predsedu Úradu zastupuje podpredseda úradu, ktorého vymenúva a odvoláva predseda úradu (§ 17 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z.).

Na základe § 13 ods. 5 zákona č. 54/2019 Z. z. má podrobnosti o organizácii úradu upraviť organizačný poriadok úradu, ktorý vydá predseda úradu. S vydaním organizačného poriadku počítam ako s jedným z prvých krokov vo funkcii predsedu popri zabezpečení základných technických a materiálnych náležitostí fungovania Úradu. V rámci organizačnej štruktúry Úradu plánujem zriadiť nasledujúce organizačné zložky:

- Predseda Úradu,

¹ Dôvodová správa k návrhu zákona ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s. 21.

- Podpredseda Úradu,
- Kancelária predsedu Úradu – 1 zamestnanec,
- Organizačný odbor – 5 zamestnanci,
- Osobný úrad – 2 zamestnanci,
- Odbor rozhodovacej činnosti a kontroly – 3 zamestnanci,
- Odbor metodiky, monitoringu a dokumentácie – 4 zamestnanci,
- Odbor poradenstva, osvetu a vzdelávania – 2 zamestnanci.

Konkrétne právomoci každej organizačnej zložky budú určené vo vydanom organizačnom poriadku v súlade najmä s § 13 a nasl. zákona č. 54/2019 Z. z.

Podľa § 13 ods. 4 zákona č. 54/2019 Z. z. môže Úrad na plnenie svojich úloh zriaďovať a zrušovať detašované pracoviská mimo svojho sídla a určovať územný obvod ich pôsobnosti. Zriaďovanie detašovaných pracovísk zatiaľ nepredpokladám, na uvedený krok by som sa podujal až vtedy, ak by sa v budúcnosti ukázala potreba takéto pracovisko zriadiť.

2 Počiatky fungovania Úradu

Počiatkové fungovanie Úradu nebude jednoduché, keďže Úrad vzniká na „zelenej lúke“ a nemá zatiaľ žiadnych zamestnancov. Z toho dôvodu bude predseda Úradu odkázaný na spoluprácu a pomoc najmä Úradu vlády SR, ako aj iných orgánov štátnej správy (§ 25 zákona č. 54/2019 Z. z.).

Na základné zabezpečenie fungovania Úradu bude potrebné nájsť adekvátne priestory. Následne by malo dôjsť k vybaveniu Úradu materiálным a technologickým zabezpečením (vybavenie kancelárií, výpočtová technika, telekomunikačné zariadenia a pod.), čo sa zrejme zrealizuje podľa zákona o verejnom obstarávaní. Rovnako bude potrebné zriadiť internetovú stránku Úradu, vybrať/vytvoriť vhodný vnútorný informačný systém, elektronickú podateľňu a tiež registratúrny systém, ktorý umožní efektívne vedenie elektronickej spisovej agendy v Úrade a podľa možnosti odbúra potrebu viesť spisy aj vo fyzickej podobe. Tým by sa mala minimalizovať byrokracia a šetriť životné prostredie.

Pokiaľ ide o obsadenie pracovných miest v Úrade, predbežne som o tejto veci komunikoval s niekoľkými potenciálnymi spolupracovníkmi. Čo sa týka samotného spôsobu obsadzovania miest, je možné využiť inštitút dočasného alebo trvalého preloženia zamestnanca podľa zákona o štátnej službe. Základným spôsobom však zrejme bude obsadzovanie pracovných miest prostredníctvom vnútorných a vonkajších výberových konaní.²

3 Riadenie Úradu

Nejaký čas sa už venujem štúdiu otázky líderstva (leadership) a spôsobov, ako viesť a motivovať ľudí. Väčšina literatúry v tomto odbore je pochopiteľne napísaná predovšetkým pre manažérov zo súkromného sektora. Napriek tomu však môžu byť viaceré myšlienky z tohto druhu publikácií inšpiratívne aj pre riadenie ľudí vo verejnej správe.

Z hľadiska kompetenčného manažérstva je zase možné zvažovať využitie myšlienok manažérskych prístupov určených špeciálne pre verejnú správu, ako je napríklad New Public

² Keďže súčasná situácia na trhu práce nie je z hľadiska získavania vhodných zamestnancov ideálna, môže dôjsť k tomu, že sa nepodarí obsadiť všetky pracovné miesta v Úrade za prvých šesť mesiacov jeho fungovania. Nepodarilo sa to ani obdobnému úradu (Huis voor klokkenluiders) v Holandsku v roku 2016. Bližšie pozri výročnú správu za rok 2016, ktorá je dostupná na internete: https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/07/HvK_Annual-Report-2016-1.pdf

Management alebo v súčasnosti už viac preferovaný prístup posilňujúci význam tzv. verejných hodnôt (public value).³

Aspoň toľko stručne k rovine akademických úvah. V každodennej realite však často platí hlavne táto základná téza: „Zamestnanci sú tí, ktorí úrad tvoria a ktorí v konečnom dôsledku aj ovplyvňujú, ako funguje.“ Preto je potrebné mať na zreteli hlavne ľudskú stránku, keďže práve na nej závisí miera úspechu konkrétneho projektu. Úspechy i neúspechy manažérskej práce sú teda výrazne závislé na disponibilite vhodných spolupracovníkov.

Z hľadiska riadenia Úradu preto považujem za dôležitú úlohu venovať sa získavaniu a výberu zamestnancov, stratégii ich udržania, odmeňovania, vzdelávania a rozvoja, ako aj kvalite medziľudských vzťahov na pracovisku. Hoci má štátna správa v týchto otázkach isté štrukturálne obmedzenia (napr. rozpočet úradu, tabuľkové platy), chcem urobiť maximum pre to, aby boli zamestnanci Úradu v práci spokojní.

Za účelom dosiahnutia čo najefektívnejšieho riadenia považujem za nevyhnutné udržiavať so zamestnancami komunikačný kontakt, poznať ich názory, osobnosti a rešpektovať ich. Na druhej strane musí nadriadený na svojich podriadených pôsobiť (aj vlastným príkladom), zadávať im pracovné úlohy, prípadne ich viesť a usmerňovať.

Vo výsledku by sa mali všetci zamestnanci ako individuality jednotlivo i kolektívne pričiniť o dosahovanie cieľov Úradu. Oni sú tí, ktorí budú vytvárať obraz Úradu pri vykonávaní jeho právomocí a ovplyvňovať spoločenské povedomie o ňom.

4 Stratégia rozvoja

Na tomto mieste uvádzam výpočet strategických cieľov, ktoré by som chcel naplňovať počas môjho funkčného obdobia ako predseda Úradu. Rozlišujem pritom medzi krátkodobými cieľmi (tie, ktoré majú byť naplňované v krátkom časovom horizonte, optimálne za prvých 6 mesiacov fungovania Úradu) a strednodobými cieľmi (tie, s ktorých naplňaním sa má postupne začať od budúceho kalendárneho roku). Ďalej ešte uvádzam dlhodobé ciele, ktoré síce časovo presahujú funkčné obdobie prvého predsedu Úradu, avšak je ich možné brať ako víziu, ktorej uskutočneniu by mohla činnosť Úradu napomôcť.

A. Krátkodobé ciele:

- 1) Vybudovať materiálne, technologicky a personálne funkčný Úrad slúžiaci oznamovateľom, zamestnávateľom a širokej verejnosti.
- 2) Snažiť sa o maximálnu hospodárnosť pri nakladaní s verejnými prostriedkami Úradu.
- 3) Pri zabezpečovaní chodu Úradu zohľadňovať ekologické hľadisko.

B. Strednodobé ciele:

- 1) Zvyšovať povedomie o problematike oznamovania protispoločenskej činnosti, o ochrane oznamovateľov, povinnostiach zamestnávateľov a o činnosti Úradu.
- 2) Aktívne využívať zákonom dané právomoci Úradu.
- 3) Efektívne realizovať poradenskú činnosť pre oznamovateľov i pre zamestnávateľov.
- 4) Efektívne monitorovať a vyhodnocovať uplatňovanie zákona v praxi.

³ Blížšie pozri napr. O'FLYNN, J.: From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. In: *Australian Journal of Public Administration*, 2007, Vol. 66, č. 3, s. 353-366; TALBOT, C.: Public Value – The Next „Big Thing“ in Public Management. In: *International Journal of Public Administration*, 2009, č. 32, s. 167-170.

- 5) Získať akreditáciu na certifikáciu podľa pripravovanej normy ISO 37002.
- 6) Nadviazať medzinárodnú spoluprácu s obdobnými úradmi v zahraničí.

C. Dlhodobé ciele:

- 1) Pozitívne etablovať tému oznamovania protispoločenskej činnosti ako alternatívu k mlčaniu.
- 2) Zlepšiť úroveň etickej kultúry organizácií.

Keďže som sa ku krátkodobým cieľom vyjadril už vyššie, na tomto mieste sa zameriam len na bližšie vysvetlenie strednodobých cieľov:

Ad 1) Úrad sa bude snažiť o zvyšovanie povedomia o problematike oznamovania protispoločenskej činnosti, ochrane oznamovateľov a jeho činnosti. Za základný prostriedok tohto úsilia považujem zriadenie prehľadnej internetovej stránky Úradu, ktorá bude pravidelne aktualizovaná a bude obsahovať informácie, ktoré sa týkajú oznamovania protispoločenskej činnosti, informácie o Úrade a jeho činnosti. Tiež tu budú publikované odborné stanoviská a metodické usmernenia Úradu vo veciach ochrany oznamovateľov, odborné články, manuály, poradenstvo pre oznamovateľov i zamestnávateľov a pod. Na stránke by okrem toho mal byť k dispozícii aj kontakt (napr. e-mailová adresa) na zasielanie oznámení o protispoločenskej činnosti. Úrad bude na zvýšenie povedomia o problematike oznamovania využívať aj publikáciu výstupov z činnosti Úradu prostredníctvom sociálnych sietí či masmédií.

Ad 2) Úrad bude aktívne pristupovať k realizácii svojich právomocí v zmysle zákona č. 54/2019 Z. z.: bude poskytovať ochranu oznamovateľom tak vo forme odsúhlasovania pracovnoprávných úkonov zamestnávateľa voči chránenému oznamovateľovi, ako aj vo forme pozastavovania účinnosti pracovnoprávneho úkonu zamestnávateľa voči oznamovateľovi, bude v celom rozsahu svojich oprávnení vykonávať kontrolnú pôsobnosť, bude upozorňovať na nedostatočné alebo nesprávne vybavenie oznámení, dávať odporúčania, žiadať nápravu, bude viesť správne konania za porušenie zákonných povinností a ukladať sankcie.

Okrem aktívnej realizácie týchto právomocí budem ako predseda klásť osobitný dôraz na tvorbu správy o činnosti Úradu a o stave ochrany oznamovateľov, ktorú má Úrad každoročne predkladať Národnej rade SR. Správa bude predovšetkým zhrňať poznatky z činnosti za uplynulý kalendárny rok a eventuálne obsahovať odporúčania na odstránenie zistených nedostatkov či návrhy na zmenu právnej úpravy. Úrad bude tiež aktívne spolupracovať s ostatnými štátnymi orgánmi na tvorbe právnych predpisov, prípadne bude predkladať ústredným orgánom štátnej správy podnety na zmenu právnych predpisov.

Pri činnosti Úradu predpokladám intenzívnu spoluprácu s viacerými organizáciami, hlavne so Slovenským národným strediskom pre ľudské práva a mimovládnyimi organizáciami, ktoré sa v tejto oblasti aktívne angažujú (napríklad Nadácia Zastavme korupciu, Transparency International Slovensko).

Ad 3) Úrad bude realizovať poradenskú činnosť pre oznamovateľov i pre zamestnávateľov buď generálne (napr. mediálne výstupy, zverejňovanie odborných stanovísk, metodických usmernení, manuálov, pripomienkovanie návrhov právnych predpisov a spolupráca pri ich príprave), alebo individuálne (konzultácie potenciálnym oznamovateľom, rady pri vypracovávaní vnútorných predpisov konkrétneho zamestnávateľa). Úrad bude tiež zabezpečovať praktickú odbornú prípravu a školenia pre zodpovedné osoby, ktoré budú slúžiť na udržiavanie a rozvíjanie ich odborných kvalít.

Ad 4) Pod monitoringom uplatňovania zákona v praxi rozumiem viac ako len sledovanie prípadov konkrétnych oznamovateľov, s ktorými sa Úrad zaoberal a vedie si o nich štatistiky. Monitoring musí byť spojený aj s potrebou identifikácie príčin daného stavu oznamovania. Preto považujem v tomto

kontexte za dôležité jednak realizovať kvantitatívny výskum, t.j. meraním zisťovať rôzne údaje (napr. počet, frekvenciu či závažnosť podaných oznámení). Tiež je však pri monitoringu potrebné ísť do kvalitatívnej úrovne a získavať dáta napríklad prostredníctvom dotazníkov alebo rozhovorov s oznamovateľmi a/alebo zodpovednými osobami. Použitie obidvoch prístupov by malo po konečnej syntéze viesť k presnejšiemu obrazu stavu a príčin oznamovania v skúmanej inštitúcii. V prípade, že sa monitoring takto zrealizuje na širšej výskumnej vzorke (napr. všetky ústredné orgány štátnej správy), na základe získaných výsledkov bude možné jednotlivé inštitúcie porovnávať a dospieť k určitým záverom či vyhodnoteniu. S týmito znalosťami bude potom jednoduchšie navrhnúť adekvátne opatrenia na zlepšenie situácie ohľadom stavu oznamovania protispoločenskej činnosti a etickej kultúry skúmaných inštitúcií.⁴

Ad 5) V súčasnosti sa v rámci Medzinárodnej organizácie pre štandardizáciu (ISO) pripravuje nový štandard pre systémy riadenia oznamovania protispoločenskej činnosti ISO 37002, ktorého dokončenie je plánované na koniec roka 2021. Po jeho prijatí by som chcel presadiť, aby sa Úrad stal akreditovanou osobou, ktorá bude môcť vykonávať certifikáciu organizácií podľa uvedeného štandardu. Tým by sa mal zabezpečiť väčší dosah aj možnosti kontrolovania Úradu z hľadiska naplňania požiadaviek na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Ad 6) Pre efektívne fungovanie Úradu ako novej inštitúcie je nevyhnutné, aby mohol čerpať z poznatkov a skúseností obdobných úradov v zahraničí. Preto sa bude Úrad aktívne snažiť o rozvíjanie medzinárodnej spolupráce s inými úradmi. Za ideálne platformy pre rozvíjanie spolupráce možno pokladať napríklad oficiálne návštevy predstaviteľov úradov, spoločné konferencie, videokonferencie, participáciu na spoločných publikáciách a pod.

Záver

Predložená koncepcia zhŕňa moje predstavy o organizácii, fungovaní a riadení Úradu. Zároveň som načrtnol aj možnosti jeho ďalšieho rozvoja koncipované do niekoľkých krátkodobých a strednodobých cieľov, ktoré by som chcel plniť počas mandátu predsedu Úradu. Celé úsilie reprezentované týmito cieľmi by mohlo z dlhodobej perspektívy prispieť k pozitívnemu etablovaní témy oznamovania protispoločenskej činnosti ako alternatívy k mlčaniu, k zlepšeniu úrovne etickej kultúry organizácií na Slovensku a v konečnom dôsledku aj k zväčšeniu dôvery občanov v inštitúcie.

⁴ K ďalším otázkam, ktoré je možné pri v rámci problematiky oznamovania protispoločenskej činnosti skúmať a rôznym možnostiam výskumného dizajnu pozri tiež BROWN, A. J. – LEWIS, D. – MOBERLY, R. – VANDEKERCKHOVE, V. (eds.): *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2014.