

KONCEPCIA ROZVOJA, FUNGOVANIA A RIADENIA ÚRADU NA OCHRANU OZNAMOVATEĽOV PROTISPOLOČENSKEJ ČINNOSTI

Úvodné slovo

Podľa minuloročného indexu (Corruption Perceptions Index) medzinárodnej organizácie *Transparency International*, Slovensko so svojimi 50 bodmi naďalej stagnuje na veľmi nízkej pozícii (6. miesto zdola), čo znamená, že patrí medzi najskorumpovanejšie krajiny v Európe.¹ Po udalostiach uplynulého roka negatívne medzinárodné hodnotenie Slovenskej republiky neprekvapuje ani domácu verejnú scénu. V praxi takéto umiestnenie Slovenska nie je len negatívnym odkazom pre jeho celosvetové vnímanie v oblasti stavu demokracie, ale je predovšetkým varovným signálom pre občianky a občanov tejto krajiny pri vkladaní dôvery do jeho inštitúcií.

Zákonom č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa tento rok na Slovensku zriadil Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len „Úrad“), ako nezávislý orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorého všeobecne zadefinovanou úlohou je chrániť práva a oprávnené záujmy oznamovateľov pri oznamovaní protispoločenskej činnosti. Prijatie zákona s ustanovením osobitného inštitútu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti s presne vymedzenými kompetenciami a nezávislým postavením znamená pre Slovensko novú skutočnú nádej posunúť krajinu nielen v rebríčku pre medzinárodných hodnoteniach úrovne demokracie, ale predovšetkým nádej pri budovaní dôvery občanov, podnikateľov, medzinárodných partnerov a občianskej spoločnosti celkovo v jeho organizáciách, ako aj verejných inštitúciách.

V správe *Transparency International* z roku 2013 o „Whistleblowing v Európe“² ešte pred zavedením zákona č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 307/2014 Z. z.“) sa pri Slovenskej republike uvádza, že „iba 5 % slovenských občanov by určite ohlásilo prípady korupcie. Táto neochota predpovedať je taká výrazná, že veľká väčšina občanov riskuje, že bude trestne stíhaná za „neoznámenie trestného činu.“ Aj z tohto dôvodu pochopenie roly a významu zodpovedných oznamovateľov sa musí budovať na dvoch stranách: na strane verejnosti, ako aj na strane organizácií a inštitúcií. Je potrebné podporovať dôveru verejnosti v procese oznamovania protispoločenskej činnosti inštitúciám a tiež je potrebné, aby ľudia vo vedúcich pozíciách všetkých inštitúcií boli presvedčení o hodnote oznamovateľov vo verejnom záujme. Jednou z úloh Úradu bude práve osвета o význame oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Ďalšou esenciálnou funkciou Úradu bude ochrana oznamovateľov, pričom prvá zásadná výzva pre Úrad bude vybudovať si dôveru k občanom.

Prijatie nového účinnejšieho zákona na ochranu oznamovateľov a zriadenie Úradu v podmienkach Slovenskej republiky je tiež výrazom snahy implementovať odporúčania viacerých medzinárodných dokumentov prijatých na pôde OECD, OSN a Európskej komisii, podporujúcich zavedenie inštitútu ochrany oznamovateľov vo verejnej správe i v privátnom sektore. Európska komisia minulý rok navrhla novú legislatívu na posilnenie ochrany oznamovateľov, na základe ktorej majú vzniknúť v členských štátoch bezpečné kanály na oznamovanie v rámci organizácií a orgánov verejnej moci, ako aj účinné spôsoby ochrany. Komisia konštatuje, že „oznamovatelia

¹ Zdroj: www.transparency.org.

² Zdroj: <https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2014/01/whistleblowing-in-europe-report-november-2013.pdf>.

môžu hrať dôležitú úlohu pri odhaľovaní nezákonných činností, ktoré poškodzujú verejný záujem a blahobyť našich občanov a celej spoločnosti”³

Úrad sa musí personálne obsadiť nezávislými a profesionálnymi odborníkmi s odhodlanosťou pracovať vo verejnom záujme a s jasne definovanou víziou. Úrad sa musí vybudovať ako nezávislá inštitúcia s veľkou mierou zodpovednosti, kde platia hodnoty ako integrita, čestnosť, transparentnosť, zákonnosť a spravodlivosť. V nasledovnej časti je uvedená koncepcia pre vybudovanie Úradu spolu s víziou pre jeho fungovanie, manažovanie, ako aj navrhovaný finančný rámec.

Rozvoj a fungovanie Úradu

Úrad je celkom novou inštitúciou v komplexe orgánov verejnej moci Slovenskej republiky, pričom jeho vytvorenie má za primárny cieľ posilniť právnu ochranu fyzických osôb vo vzťahu k ich zamestnávateľom a iným inštitúciám. Úrad, ako orgán s pôsobnosťou na celom území Slovenskej republiky, preberá od doterajších inšpektorátov práce rolu ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti a navyše bude plniť ďalšie úlohy. Ako druhotný, avšak nepochybne rovnako podstatný, cieľ možno uviesť úlohu pri eliminácii nekalej činnosti a korupčného správania v spoločnosti, a tým posilnenie právneho stavu štátu. Medzi obdobné inštitúcie s charakterom nezávislosti a agendou zameranou na ochranu základných práv a právom chránených záujmov fyzických osôb možno zaradiť napríklad inštitút Verejného ochrancu práv (analógia pri ochrane práv fyzických osôb). Táto inštitúcia v určitom zmysle môže slúžiť ako príklad pri uvedení Úradu do chodu, o. i. pri určení potreby personálneho obsadenia (60-70 zamestnancov), finančnej nákladovosti (od 1,3 ml eur), ale aj pri upevnení jeho nezávislosti. Dôležitým zdrojom informácií pri budovaní Úradu a nastavovaní fungovania budú inšpektoráty práce, ktoré počas účinnosti zákona č. 307/2014 Z. z. zabezpečovali ochranu oznamovateľov, preto disponujú praktickými odbornými skúsenosťami, ako aj potrebnými údajmi a štatistikami v podmienkach Slovenskej republiky.

Výkon práv a kompetencií vyplývajúcich Úradu z nového zákona predstavujú do veľkej miery činnosti s právnym charakterom. V tomto bode je dôležité uviesť, že úlohy Úradu od 1. marca 2019 až do konca mesiaca, v ktorom uplynie šesť mesiacov od zvolenia prvého predsedu Úradu, budú plniť inšpektoráty práce. Úrad v rámci svojich zákonom stanovených pôsobností **najmä**:

- **zabezpečuje ochranu** oznamovateľom, ktorí podali oznámenie o nekalej praktike svojmu zamestnávateľovi alebo podali kvalifikované oznámenie prokuratúre respektíve príslušnému správneému orgánu,
- **pozastaví účinnosť** negatívneho pracovnoprávneho úkonu voči oznamovateľovi podľa zákonných podmienok,
- **rozhoduje o súhlase** na pracovnoprávny úkon zamestnávateľa voči chránenému oznamovateľovi v prípade kvalifikovaného oznámenia,
- **kontroluje** uplatňovanie a dodržiavanie zákona ako aj vnútorných predpisov v danej oblasti, kontroluje zamestnávateľa vo vzťahu k oznamovateľovi,
- **navrhuje vykonanie dôkazov** alebo ich doplnenie a predkladá dôkazy v trestnom konaní, ak sa oznamovateľovi poskytuje ochrana v pracovnoprávnom vzťahu (§54a ods.2 Trestného poriadku),
- **poskytuje odmenu na základe žiadosti** za kvalifikované oznámenie pri splnení zákonom stanovených podmienok,
- **poskytuje poradenstvo zamestnávateľom** pri vypracovaní interných predpisov,
- **zvyšuje povedomie** verejnosti a zamestnávateľov o význame oznamovania protispoločenskej činnosti,

³ Zdroj: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_sk.htm.

-
- **vydáva odborné stanoviská** a metodické usmernenia a **zabezpečuje odbornú prípravu a školenia**,
 - **spolupracuje so štátnymi orgánmi** pri tvorbe právnych predpisov, predkladá podnety,
 - **spolupracuje** s obdobnými vnútroštátnymi a zahraničnými inštitúciami a organizáciami,
 - **predkladá správy o svojej činnosti NR SR**.

Okrem uvedených kompetencií Úrad disponuje ďalšími oprávneniami, ako napríklad možnosť požadovať predloženie potrebnej dokumentácie, požadovať vysvetlenia a preskúmať spôsob a účinnosť vybavenia oznámenia, upozorňovať vedúcich predstaviteľov orgánov verejnej moci na nedostatočné alebo nesprávne vybavenie oznámenia a žiadať o nápravu, upozorniť zamestnávateľa, ako aj odporučiť zamestnávateľovi opatrenia na zabezpečenie súladu so zákonom.

Úrad bude úzko spolupracovať predovšetkým s prokuratúrou Slovenskej republiky a inšpektorátmi práce, ktoré majú najrelevantnejšie skúsenosti v predmetnej oblasti. Zákon preniesol kompetencie z inšpektorátov práce na Úrad, avšak inšpektorátom práce ponechal tiež dôležité postavenie pri zaisťovaní ochrany oznamovateľom. Úrad pri zisťovaní skutočností dôležitých na poskytnutie ochrany bude môcť požiadať o súčinnosť inšpektoráty práce, ktoré majú pri poskytovaní súčinnosti oprávnenia ako pri výkone inšpekcie práce.

Na základe vyššie uvedených skutočností je nevyhnutné vnímať rozvoj Úradu vo viacerých časových horizontoch. V prvom štádiu rozvoja úlohou predsedu bude zabezpečiť priestory, finančné prostriedky, materiálno-technické zabezpečenie a personálne obsadenie zamestnancami na rozbehnutie a základné fungovanie Úradu a plnenie zákonom stanovených úloh. V tomto štádiu sa bude sústrediť predovšetkým na nasledovné kroky:

- schválenie rozpočtu Úradu;
- schválenie Organizačného poriadku a Plánu personálneho manažmentu Úradu;
- zabezpečenie priestorov, administratívneho a materiálno-technického vybavenia Úradu;
- zabezpečenie personálneho obsadenia Úradu;
- vytvorenie podmienok na fungovanie právneho a poradenského útvaru na ochranu oznamovateľov;
- nadviazanie kontaktov so spolupracujúcimi orgánmi a partnermi;
- iniciácia celospoločenskej osvety o existencii, fungovaní a pôsobnosti Úradu;
- prijatie ďalších interných aktov Úradu (Plán úloh, Vzdelávací plán, Etický kódex, atď.);
- vytvorenie Stratégie a rozvoja fungovania Úradu so strednodobou a dlhodobou víziou.

Hlavnými organizačnými zložkami Úradu v súlade s uvedenými kompetenciami budú najmä:

1. Kancelária Úradu (sekretariát, služobný úrad, kontrolný útvar, komunikačné a PR oddelenie, ekonomický útvar, audit)
2. Podpredseda Úradu (medzinárodná spolupráca, spolupráca s inými orgánmi a inštitúciami)
3. Právny a poradenský útvar (ochrana oznamovateľov, právna pomoc a poradenstvo, odborné stanoviská a metodické usmernenia, spolupráca v oblasti legislatívy)
4. Ekonomický útvar (pokuty, odmeny pri nahlasovaní, služobné cesty)
5. Vzdelávací, publikačný a analytický útvar (školenia, tvorba príručiek, policy papers, tvorba reportov, zabezpečenie zberu, spracovania a analyzovania údajov z pracovísk Úradu, tvorba analytických výstupov, implementácia administratívnych, účtovných, mzdových systémov, budovanie externých komunikačných kanálov).

Navrhovaná štruktúra Úradu kopíruje jeho zákonom stanovené pôsobnosti a úlohy, pričom ide o počiatkový stav, ktorý je nevyhnutný dosiahnuť pre plnenie zákonných povinností. Odhadovaný počet zamestnancov pri budovaní Úradu je 30-35.

Po schválení rozpočtu predseda Úradu v spolupráci s Úradom vlády SR zabezpečia základné priestorové, administratívne a materiálne-technické vybavenie pre fungovanie Úradu. Na základe organizačného poriadku, ktorý bude obsahovať Predbežný plán personálneho obsadenia, sa spustí proces výberových konaní a obsadzovanie pozícií na Úrade. Zamestnanci Úradu budú zamestnancami podľa zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (resp. zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov), preto budú vytvorené komisie na zabezpečenie transparentných výberových konaní. Vzhľadom na predpokladanú zdĺhavosť tohto procesu (kompletné personálne obsadenie Úradu môže vyžadovať vyše pol roka), medzitým je nevyhnutné vytvoriť prvý kontakt s partnermi, ako s inšpektorátmi práce, prokuratúrou, Slovenským národným strediskom pre ľudské práva, mimovládnyimi organizáciami vo veciach ochrany oznamovateľov, ako aj šíriť osvetu o existencii a pôsobnosti Úradu.

V ďalšom štádiu rozvoja si Úrad v rámci interných predpisov vytvorí a prijme „Stratégiu rozvoja a fungovania Úradu“, ktorá bude obsahovať základné hodnoty fungovania a práce, a to predovšetkým transparentnosť vo vnútri a prehľadnosť smerom navonok, zákonnosť dodržiavania lehôt, spolupráca s úradmi a organizáciami, komunikácia s médiami, rozhodovanie na základe reálnych dát a overených informácií, etickosť a integrita, profesionalita. V rámci Stratégie si Úrad nadefinuje svoje strednodobé plány a dlhodobú víziu spolu s aktivitami, ktorým sa bude venovať. Pre vytvorenie stratégie a plánu budú neoceniteľné informácie a údaje, ktorými disponujú inšpektoráty práce ako aj prokuratúra.

Ďalšou úlohou bude etablovať Úrad ako dôveryhodnú, spoľahlivú inštitúciu v oblasti ochrany oznamovateľov, rozvíjať vzdelávacie aktivity a venovať sa prípadom oznamovateľov. Významnú časť práce bude tvoriť spolupráca so zamestnávateľmi a osvetu o význame ochrany oznamovateľov, taktiež poradenstvo pri tvorbe predpisov. Spolupráca s orgánmi a ostatnými partnermi nemá byť formálne splnenie zákonnej povinnosti, ale predovšetkým vybudovanie dôvery medzi inštitúciami, ktoré sa venujú obdobnej problematike a vedia si navzájom vypomáhať. Práve spoľahlivá spolupráca a výmena informácií má napomáhať Úradu v počiatočnej fáze, kedy praktické skúsenosti novovytvoreného orgánu sú nepostačujúce. Zákon určil ako sídlo úradu v Bratislave, pričom umožňuje Úradu vytvoriť si detašované pracoviská. Jedným z prvých krokov po vytvorení a etablovaní Úradu v hlavnom meste bude vytvorenie pracoviska vo východnej časti Slovenska z dôvodu geografickej rovnosti a zabezpečenia skutočného celoštátneho pôsobenia Úradu, následne na základe už nadobudnutých skúseností a potrieb vytvorenie ďalších pracovísk. Všeobecne možno deklarovať, že dlhodobým cieľom Úradu bude etablovať sa ako dôveryhodná a profesionálna inštitúcia v oblasti ochrany oznamovateľov, a to jednak vo vzťahu k oznamovateľom a širokej verejnosti, ako aj vo vzťahu k súkromným zamestnávateľom a orgánom verejnej moci.

Riadenie Úradu

Úrad bude postavený na profesionálnom a modernom manažovaní ľudských zdrojov v súlade s európskymi a medzinárodnými štandardmi (OECD, OSN, EU), ako aj s právnymi predpismi Slovenskej republiky vo všetkých možných aspektoch: výber, riadenie, hodnotenie a vzdelávanie zamestnancov, kariérny postup, pracovné podmienky, pracovné metódy, komunikácia vo vnútri a smerom navonok. Predseda Úradu ustanoví svojho podpredsedu podľa zákona a vydá organizačný poriadok. Súčasťou interných predpisov prijatých na Úrade bude o. i. Etický kódex, ktorý bude obsahovať nielen základné princípy pre výkon práce, ale aj postup pri riešení nekalej činnosti na samotnom Úrade. Etický kódex by mal obsahovať aj postup zamestnancov pri kontakte s orgánmi, partnermi, inštitúciami, ako aj s médiami, aby bola zachovaná ich nezávislosť a profesionalita.

Výber zamestnancov sa uskutoční transparentnými výberovými konaniami, pričom Úrad pri obsadzovaní voľných pozícií bude klásť veľký dôraz na odbornú kvalifikáciu, integritu, rovnosť príležitostí a rozmanitosť. Vzhľadom na pôsobnosť a zameranie Úradu významnú časť zamestnancov budú tvoriť uchádzači s nasledovnými kvalifikačnými predpokladmi: právnici, ekonómovia, špecialisti na komunikáciu a vzdelávanie, špecialisti na manažovanie ľudských zdrojov, analytici dát, psychológovia. Uchádzači aj s odlišnou kvalifikáciou, avšak s vysokým záujmom pôsobiť na úrade a s relevantnou odbornou praxou dostanú rovnakú príležitosť. Pri výbere schopnosti a kvalifikáciu uchádzačov bude hodnotiť komisia, ktorej členmi budú odborníci z rôznych sektorov verejnej správy a verejného života, ako aj zástupcovia relevantných orgánov a inštitúcií verejnej správy, prípadne odborníci zo súkromného sektora. U riadiacich zamestnancov sa budú vyžadovať predovšetkým manažérske zručnosti, vizionársky pohľad, schopnosť viesť a koordinovať tím ľudí a popri odborných schopnostiach aj vysoká emocionálna inteligencia. Zamestnanci budú podliehať každoročnému hodnoteniu, pričom Úrad zavedie tzv. 360 stupňové hodnotenie, ktoré predstavuje viacnásobné a teda komplexnejšie hodnotenie zamestnancov aj zo strany spolupracujúcich, ako aj hodnotenie vedúcich zamestnancov zo strany podriadených. Hodnotenie bude priamo súvisieť s odporúčaniami a možnosťami pre prípadné vzdelávanie zručností alebo odbornosti, respektíve s finančným ohodnotením.

V neposlednom rade, významnú časť činností Úradu bude tvoriť komunikácia s verejnosťou, občanmi, ako aj zamestnávateľmi. Preto spolu s rozvojom vyššie uvedených oblastí bude esenciálne rozvíjať transparentnú a profesionálnu komunikačnú stratégiu, ktorá zohľadní požiadavky a špecifiká našej doby. Úrad na jednej strane bude musieť dbať na zvýšenú opatrnosť na ochranu oznamovateľov a ich osobný "priestor", na strane druhej však z hľadiska celospoločenského významu činnosti a prípadného dopadu Úradu bude jeho povinnosťou konzistentne komunikovať plány, prebiehajúce aktivity ako aj výsledky jeho práce. Na tieto účely bude využívať rôzne komunikačné prostriedky: vydávanie newsletterov, informovanie na svojej webstránke, využívanie sociálnych sietí, aktívnu komunikáciu s médiami, atď..

Financovanie Úradu

V nadväznosti na vyššie uvedenú navrhovanú štruktúru Úradu, jeho pôsobnosti a predpokladaný počet zamestnancov finančné náklady možno rozdeliť na nasledovné položky:

- Administratívne priestory (kúpa objektu bude vyžadovať kapitálové výdavky, užívanie priestorov formou prenájmu zakladá potrebu bežných výdavkov);
- Materiálno-technické vybavenie (výška výdavkov závislá od vybavenia priestorov), zabezpečenie informačných technológií Úradu (vrátane tvorby a prevádzky webstránky);
- Mzdové náklady zamestnancov a vedenia Úradu (počet zamestnancov, druh pracovnoprávneho alebo iného pomeru);
- Vzdelávacie aktivity a publikačná činnosť Úradu (externé vzdelávanie);
- Tuzemské a zahraničné služobné cesty, konferencie, porady, školenia, účasť v organizáciách, výmenné pobyty;
- Prevádzkové výdavky (poplatky za energie, telekomunikačné služby, tlačiarenské služby, kancelársky materiál, informatické služby);
- Rezerva na "Odmenu" poskytovanú úspešným oznamovateľom na základe žiadosti.

Predpokladaný počet zamestnancov je 30-35, pričom pri porovnaní obdobných úradov rozpočet Úradu na rok sa odhaduje na 2-2,5 ml eur (vrátane rezervy na odmeny oznamovateľom, ako aj na výkon kontrolnej činnosti Úradom).

Monika Filip