

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

**(materiál na účely 2. kola výberového konania na predsedu Úradu na
ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti)**

Daniel Krošlák

Úvod

Na začiatku septembra 2019 schválila vláda SR na svojom rokovaní Národný protikorupčný program SR (NPKP), ktorého hlavným cieľom je „zmenšiť priestor a príležitosti pre korupciu vo verejnom sektore, účinne postihovať jej páchatel'ov a zvýšiť dôveru verejnosti k orgánom verejnej moci.“¹ Ako zároveň NPKP uvádza, problematika prevencie a postihovania korupcie je obsiahnutá v právnom poriadku SR v rôznych právnych predpisoch. Medzi tieto predpisy patrí aj nový zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľ'ov protispoločenskej činnosti. Tento zákon prináša oproti predchádzajúcej právnej úprave niekoľko zásadných zmien. Tou hlavnou z nich je vytvorenie Úradu na ochranu oznamovateľ'ov protispoločenskej činnosti, ktorý by sa mal stať dôležitou inštitúciou nielen v boji proti korupcii vo verejnom sektore, ale aj v boji proti nekalým praktikám všeobecne.

V tomto materiáli na účely výberového konania a podporu mojej kandidatúry na predsedu Úradu na ochranu oznamovateľ'ov protispoločenskej činnosti prezentujem svoju predstavu o tom, ako by mal uvedený úrad prakticky začať fungovať, akým spôsobom by som ho z pozície predsedu riadil, aké ciele by som pri tom strategicky sledoval a akú víziu by som mu chcel vložiť do jeho „genetického kódu“.

1 Základné informácie o Úrade

1.1 Dôvody zriadenia Úradu

K zriadeniu Úradu na ochranu oznamovateľ'ov došlo v dôsledku niekoľkoročnej skúsenosti s aplikáciou ochrany oznamovateľ'ov protispoločenskej činnosti, ktorú pred prijatím zákona č. 54/2019 Z. z. realizovali inšpektoráty práce.² Plnenie tejto úlohy inšpektorátmi práce úplne nespĺnilo očakávania, čo zrejme súviselo aj s tým, že hlavná náplň činnosti inšpektorátov predsa len sleduje primárne iný cieľ. Ukázalo sa, že nie je vhodné spájať postavenie inšpektorátu práce ako „ochrancu“ oznamovateľ'ov s jeho postavením nestranného správneho orgánu v sporoch medzi zamestnancami a zamestnávateľ'mi. Chýbala tiež väčšia verejná angažovanosť „ochrancu“ oznamovateľ'ov, zvyšovanie povedomia verejnosti o nich, preventívna a poradenská činnosť nielen pre samotných oznamovateľ'ov, ale aj pre orgány verejnej moci a ostatných zamestnávateľ'ov, monitorovanie a vyhodnocovanie uplatňovania zákona v praxi.³

1.2 Organizačná štruktúra Úradu

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 Úradu popri zabezpečení základných technických a materiálnych náležitostí fungovania Úradu. V rámci organizačnej štruktúry Úradu plánujem zriadiť nasledujúce organizačné zložky:

- Predseda Úradu,
- Podpredseda Úradu,
- Kancelária predsedu Úradu – 1 zamestnanec,
- Organizačný odbor – 5 zamestnanci,

¹ Národný protikorupčný program SR, s. 4.

² K dispozícii je štatistika, ktorá hovorí, že za dva roky účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy (zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti) zabezpečovali inšpektoráty práce ochranu celkovo 32 oznamovateľ'om závažnej protispoločenskej činnosti. Osemnástim chráneným oznamovateľ'om, ktorí oznámili závažnú protispoločenskú činnosť, ktorá je trestným činom, bol inštitút chráneného oznamovateľa priznaný zo strany prokurátora. Štrnástim oznamovateľ'om tento status priznali príslušné inšpektoráty práce, ktorým tieto osoby oznámili protispoločenskú činnosť, ktorá je správnym deliktom a na prešetrenie ktorej boli inšpektoráty vecne príslušné. Zdroj: <https://www.ip.gov.sk/vysledky-inspekcie-prace-v-oblasti-oznamovania-protispolocenskej-cinnosti/>

³ Dôvodová správa k návrhu zákona ochrane oznamovateľ'ov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s. 21.

- Osobný úrad – 2 zamestnanci,
- Odbor rozhodovacej činnosti a kontroly – 3 zamestnanci,
- Odbor metodiky, monitoringu a dokumentácie – 4 zamestnanci,
- Odbor poradenstva, osvetvy a vzdelávania – 2 zamestnanci.

Uvedená organizačná štruktúra je zatiaľ len ilustračná a vychádza z toho, ako bolo načrtnuté rozdelenie zamestnancov v analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy (spolu aj s indikovaným návrhom rozpočtu Úradu), ktorá je súčasťou dôvodovej správy k návrhu zákona o ochrane oznamovateľov. Pokiaľ bude schválený iný rozpočet Úradu alebo by došlo k zásadnejšej novelizácii zákonnej úpravy (napr. by sa Úradu pridali nové právomoci), bude potrebné na novú realitu reagovať aj prípadnou zmenou systematizácie pracovných miest alebo organizačnej štruktúry.

K tomu už len dodávam, pokiaľ ide o zákonnú možnosť zriaďovať **detašované pracoviská** mimo sídla Úradu, že by som túto možnosť zatiaľ nevyužil. Budem však podporovať, aby príslušní zamestnanci v prípade potreby pôsobenia mimo priestorov Úradu využívali inštitút služobných ciest. Nevylučujem tiež možnosť uvažovať o prípadnom zriadení detašovaných pracovísk v budúcnosti, ak by to malo napomôcť efektívnejšiemu spôsobu fungovania Úradu a zlepšeniu stavu ochrany oznamovateľov.

2 Počiatky fungovania Úradu

Počiatkové fungovanie Úradu nebude jednoduché, keďže Úrad vzniká na „zelenej lúke“ a nemá zatiaľ žiadnych zamestnancov a zamestnankyne. Z toho dôvodu bude predseda Úradu odkázaný na spoluprácu a pomoc najmä Úradu vlády SR, ako aj iných orgánov štátnej správy.

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

Pokiaľ ide o obsadenie pracovných miest v Úrade, pred realizáciou výberu zamestnancov a zamestnankýň bude potrebné vytvoriť **opisy konkrétnych pracovných miest**, aby bolo zrejmé, čo bude obsahom pracovnej náplne ľudí, ktorí budú na konkrétne pozície vybraní. Opisy pracovných miest budú vytvorené na základe už prijatého organizačného poriadku Úradu.

3 Riadenie Úradu

3.1 Výber pracovníkov do tímu

Pre úspešné fungovanie Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti si musí jeho predseda dôsledne vybrať tých **správnych ľudí**, s ktorými bude počas svojho mandátu spolupracovať. Iba na tomto základe dokáže vybudovať **excelentnú inštitúciu**, ktoré vynikajúco naplnia svoje poslanie.

Prirodzenou otázkou je, ako takýchto ľudí nájsť či identifikovať. Keďže Úrad na ochranu oznamovateľov je orgánom štátnej správy a väčšina zamestnancov a zamestnankýň Úradu bude v štátnej službe, pri ich výbere sa bude z formálneho hľadiska postupovať na základe podmienok obsiahnutých v zákone č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a vo vyhláske Úradu vlády SR č. 127/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o výberových konaniach. Tieto predpisy predovšetkým ukladajú, že obsadzovanie štátnozamestnaneckých miest sa uskutočňuje na základe **výberových konaní**.

Čo sa týka konkrétnych parametrov samotného výberového konania na miesta v štátnej službe, určite by som využil možnosť uskutočniť písomnú aj ústnu časť. **Písomná časť** výberového konania bude pozostávať zo všeobecného testu, z odborného testu, z testu zo štátneho jazyka a v prípade potreby aj z testu z cudzieho jazyka.

V ústnej časti bude zase výberová komisia overovať osobnostné vlastnosti a schopnosti uchádzača/uchádzačky požadované na obsadenie konkrétnej pozície na základe **metódy riadeného osobného pohovoru**. Pohovor bude okrem iného vystavaný na základe behaviorálnych otázok, t.j. komisia bude zisťovať uchádzačovo/uchádzačkine správanie v konkrétnych situáciách v minulosti a predvídať tak možné správanie v budúcnosti. Pokiaľ ide o kombináciu **schopností** a **osobnostných vlastností** pre danú pracovnú pozíciu, tie dopredu vyberie a bude u konkrétneho uchádzača/uchádzačky overovať výberová komisia.

Aby som uvedené zhrnul, **výber správnych ľudí** považujem za rozhodujúci moment pre vytvorenie výborne fungujúceho úradu. **Správnym** nie je nevyhnutne najlepší uchádzač/uchádzačka, ale ten, ktorý je **najvhodnejší** resp. **má najlepšie predpoklady** pre konkrétnu pracovnú pozíciu. Pri každom konkrétnom uchádzačovi je zároveň potrebné posudzovať nielen odbornosť, ale aj ľudské kvality. Keďže budúci zamestnanci a zamestnankyne budú vizitkou Úradu a zároveň budú tými, ktorí zásadným spôsobom ovplyvnia fungovanie Úradu, vynaložím ako predseda maximálne úsilie na to, aby boli vybraní len uchádzači, ktorí preukážu vysokú mieru profesionality, angažovanosti, spoľahlivosti a disciplinovanosti.

3.2 Vedenie vytvoreného tímu

V štátnej správe spravidla funguje riadenie ľudí na báze mixu metód z množiny **hierarchia/byrokracia** a z množiny **koordinácia/kooperácia**. Tie alebo oné metódy riadenia sa v inštitúciách vyskytujú v rôznom pomere a práve daný pomer použitia metód z prvej a druhej množiny tiež v konečnom dôsledku určuje, ako konkrétna inštitúcia funguje a aké má výsledky.

Z hľadiska riadenia Úradu na ochranu oznamovateľov by som sa, pokiaľ to bude možné, snažil o **minimalizovanie využívania metód z množiny hierarchia/byrokracia**. Byrokratické kultúry totiž často len kompenzujú neschopnosť a nedostatok disciplinovanosti, ktoré sú dôsledkom nesprávneho výberu spolupracovníkov. Preto je dôležité zamestnať tých **správnych ľudí**, s ktorými sa potom oveľa ľahšie vytvára kultúra (seba)disciplíny, vďaka ktorej inštitúcia funguje efektívnejšie a lepšie naplňa svoje strategické ciele.

Mojou predstavou je teda vystavať **Úrad** v maximálne nožnej miere **ako inštitúciu vnútorne fungujúcu na báze metód z množiny koordinácia/kooperácia**. Inštitúciu, ktorej zamestnanci vytvárajú skôr partnerské ako hierarchické vzťahy, navzájom spolu efektívne komunikujú, rešpektujú sa, spolupracujú a vytvárajú atmosféru vzájomnej dôvery v rámci formálne existujúcej hierarchie. Inštitúcia s takouto kultúrou síce vyžaduje od zamestnancov konzistentné dodržiavanie určitého systému, ale na druhej strane im dáva slobodu a zodpovednosť.

4 Stratégia rozvoja

Na tomto mieste uvádzam výpočet strategických cieľov, ktoré by som chcel naplňať 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 od zvolenia predsedu Úradu) a strednodobými cieľmi (tie, s ktorých naplňaním sa má postupne začať po uplynutí prvých 6 mesiacov od zvolenia predsedu). 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) Násť pre Úrad vhodné priestory; vybaviť ho po materiálnej a technologickej stránke; uskutočniť výber vhodných zamestnancov do tímu (bližšie pozri časti 2 a 3).
- 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) S ohľadom na významnú spojitosť medzi korupciou a oznamovaním protispoločenskej činnosti plniť v rámci možností Úradu ciele stanovené Národným protikorupčným programom SR.
- 3) Aktívne využívať zákonom dané právomoci Úradu.
- 4) Efektívne realizovať poradenskú činnosť pre oznamovateľov i pre zamestnávateľov.
- 5) Efektívne monitorovať a vyhodnocovať uplatňovanie zákona v praxi.
- 6) Získať akreditáciu na certifikáciu podľa pripravovanej normy ISO 37002.
- 7) 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.
- 3) Prispieť k zmenšeniu priestoru a príležitostí pre korupciu vo verejnom sektore a k zvýšeniu dôvery verejnosti k orgánom verejnej moci.

Keďže ku krátkodobým cieľom som sa z veľkej časti vyjadril už vyššie (bližšie pozri časti 2 a 3), na tomto mieste sa zameriam na bližšie vysvetlenie strednodobých cieľov. Dlhodobé strategické ciele, ktoré reprezentujú víziu úradu do budúcnosti, spomeniem v závere.

Ad B 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** (adresa, 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 B 2) Úrad bude v rámci svojich možností plniť ciele **Národného protikorupčného programu SR** prijatého uznesením vlády SR 4. septembra 2019, predovšetkým bude **bezodkladne informovať OČTK**, ak sa v rámci svojej činnosti dozvie o podozreniach z trestných činov korupcie a ďalších trestných činov. Tiež predpokladám, že svojou aktivitou (školenia, kontroly atď.) dosiahne zlepšenie a **zefektívnenie interných systémov** oznamovania protispoločenskej činnosti a v konečnom dôsledku sa bude snažiť **prispieť k eliminácii korupčného správania v podnikateľskom sektore**. Vo svojej činnosti postupovať presne podľa svojich právomocí, čím bude zároveň plniť cieľ **dodržiavať zásady právneho štátu**.

Ad B 3) 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 **viest' 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 zhrňovať 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 B 4) 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 B 5) 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 oboch prístupov by malo po konečnej syntéze viesť k presnejšiemu obrazu stavu a príčin (ne)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 **navrhnuť adekvátne opatrenia** na zlepšenie situácie ohľadom stavu oznamovania protispoločenskej činnosti a etickej kultúry skúmaných inštitúcií.

Ad B 6) 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 naplňovania požiadaviek na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Ad B 7) Pre efektívne fungovanie Úradu ako novej inštitúcie je nevyhnutné, aby nadväzoval styky s obdobnými úradmi v zahraničí a mohol čerpať z ich poznatkov a skúseností ohľadom ochrany oznamovateľov. Preto sa ako predseda Úradu budem aktívne snažiť o **rozvíjanie medzinárodnej spolupráce**. Už teraz som v komunikačnom kontakte s holandským úradom na ochranu oznamovateľov (*Huis voor Kloddenluiders*), ktorý je minimálne v Európe **lídlrom** ohľadom chráneného oznamovania. Z jeho iniciatívy vznikla **Európska sieť integrity a chráneného oznamovania** (*European network on integrity and whistleblowing*), ktorá momentálne združuje **7 národných organizácií** majúcih na starosti problematiku whistleblowingu a mojím cieľom v prípade zvolenia za predsedu Úradu bude, aby sa Úrad stal jej členom.

Záver

Predložená koncepcia zhrňa moje predstavy o organizácii, fungovaní a riadení Úradu. Zároveň som načrtol 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 etablovaniu témy oznamovania protispoločenskej činnosti ako alternatívy k mlčaníu, k zlepšeniu úrovne etickej kultúry organizácií na Slovensku** a v konečnom dôsledku aj k **zmenšeniu priestoru a príležitostí pre korupciu vo verejnom sektore a k zvýšeniu dôvery verejnosti k orgánom verejnej moci**.