

Hlavný kontrolór v pozícii zodpovednej osoby pre whistleblowing

Správa z prieskumu o vnútorných systémoch preverovania oznámení územnej samosprávy

1/2025

Spracovala Ľudmila Chovancová
Marec 2025



úoo

ÚRAD NA OCHRANU
OZNAMOVATEĽOV

Recenzenti:

doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD., Filozofická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Mgr. Matúš Sloboda, PhD., Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského v Bratislave



ÚRAD NA OCHRANU
OZNAMOVATEĽOV

Úrad na ochranu oznamovateľov

Námestie slobody 29

811 06 Bratislava

Slovensko

© Úrad na ochranu oznamovateľov

CONTENTS

Slovník pojmov a skratiek	4
1 Zhrnutie	5
2 Úvod	6
2.1 Úvod do problematiky	6
2.2 Funkcia hlavného kontrolóra a problémy súvisiace s jej výkonom	9
3 Povedomie o agende oznamovania v obciach a VÚC	14
4 Vzdelávanie hlavných kontrolórov v agende whistleblowingu	17
5 Personálne kapacity zodpovedných osôb v územnej samospráve	20
6 Hlavný kontrolór v pozícii zodpovednej osoby pre zriadené organizácie	23
7 Edukácia zamestnancov o VSO územnej samosprávy	26
8 Závery a odporúčania	28
Zoznam literatúry	32

SLOVNÍK POJMOV A SKRATIEK

Využívané pojmy a skratky	Význam
Whistleblowing	Oznamovanie nekalej či protizákonnej činnosti spozorovanej na pracovisku, ktorá má negatívny dopad na verejnosť alebo verejný záujem.
Oznamovateľ (whistleblower)	Oznamovateľ protispoločenskej činnosti, ktorý napĺňa definičné znaky oznamovateľa v zmysle zákona č. 54/2019 Z. z.
Zákon č. 54/2019 Z. z. (zákon)	Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
Obec	Obec, mestská časť, resp. mesto s vlastnou právnou subjektivitou.
Vyšší územný celok (VÚC)	Osem zriadených samosprávnych krajov zákonom č. 302/2001 Z. z.
Malé obce	V našej správe obce s počtom obyvateľov nižším ako 2 500 obyvateľov.
Vzorka malých obcí (sonda)	Vzorka 152 subjektov z kategórie obcí s menej ako 2 500 obyvateľmi. Túto vzorku v správe nazývame sonda medzi malými obcami.
Hlavný kontrolór (HK)	Osoba, ktorú obecne zastupiteľstvo príslušnej obce zvolilo uznesením do funkcie hlavného kontrolóra.
Útvar hlavného kontrolóra (ÚHK)	Organizačná jednotka, ktorú tvoria okrem hlavného kontrolóra aj ďalší kontrolóri.
Vnútorne systémy oznamovania (VSO)	Vnútorňý systém preverovania oznámení, cez ktorý môžu zamestnanci a osoby v inom obdobnom vzťahu k zamestnávateľovi nahlasovať oznámenia o protispoločenskej činnosti spozorované na pracovisku.
Zodpovedná osoba (ZO)	Zodpovedná osoba – plní úlohy, ktoré vyplývajú zamestnávateľovi zo zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.
Úrad na ochranu oznamovateľov (úrad)	Úrad zriadený zákonom č. 54/2019 Z. z. s cieľom ochrany práva a oprávnených záujmov oznamovateľov pri oznamovaní protispoločenskej činnosti.

1 ZHRNUTIE

Výskumná správa hodnotí stav vnútorných systémov oznamovania (ďalej VSO) v slovenskej územnej samospráve z pohľadu výziev, ktorým čelia hlavné kontrolórky a kontrolóri ako zákonom určené zodpovedné osoby. Aktuálne si splnilo povinnosť zriadenia interných oznamovacích systémov len 73 % samospráv nad 2 500 obyvateľov a 45 % zo vzorky malých obcí pod 2 500 obyvateľov. Ročne zaeviduje nejaké oznámenie o nezákonnej činnosti v priemere len 1 % samospráv nad 2 500 obyvateľov (priemer za roky 2021 – 2023). Na nízku účinnosť VSO v územnej samospráve vplyva rozdrobenosť samosprávy, legislatívne obmedzenie výberu zodpovednej osoby len na hlavného kontrolóra, nejednoznačnosť zastrešovania vybraných zriadených organizácií a malé povedomie o agende.

Pre polovicu hlavných kontrolórok a kontrolórov z nášho prieskumu je uvedené, že neabsolvovala žiadne školenie na tému whistleblowingu. Najmä v obciach pod 2 500 obyvateľov je povedomie o vzdelávaní na túto tému nízke. Problém komplikuje aj legislatíva, ktorá bráni delegovaniu povinností zodpovednej osoby na ďalších zamestnancov, a tým kompenzovaniu nízkych úväzkov hlavných kontrolórov vo väčšine územnosprávnych jednotiek, ako aj zabezpečeniu zastupiteľnosti kontrolóra ako zodpovednej osoby. Zároveň územné samosprávy s vytvoreným útvarom hlavného kontrolóra, ktoré by mohli poveriť viacerých zamestnancov z tohto útvaru úlohami zodpovednej osoby, tak nerobia, a to napriek tomu, že spravujú VSO určené pre stovky zamestnancov. Legislatíva zároveň spôsobuje nejasnosti v tom, ktoré zriadené organizácie majú byť zahrnuté do VSO územnej samosprávy. Špecifický vzťah hlavnej kontrolórky či kontrolóra a zriadených organizácií má následne vplyv na tendenciu len formálne informovať zamestnancov o VSO a neorganizovať osobitné školenia. V územnej samospráve sa tak málo vzdeláva o týchto mechanizmoch a o ochrane oznamovateľov.

Odporúčania Úradu na ochranu oznamovateľov zahŕňajú systematické komunikačné zameranie sa na malé územné samosprávy, vzdelávanie nielen kontrolórov, ale aj štatutárov a zasadenie sa za úpravu zákona na ochranu oznamovateľov v nasledujúcich oblastiach: zahrňanie zriadených organizácií pod VSO, umožnenie delegovania povinností zodpovednej osoby aj na ďalšie osoby, umožnenie spájania VSO medzi viacerými obcami, alebo úplné oslobodenie malých obcí od tejto povinnosti. VSO môžu účinne posilniť transparentnosť a ochranu verejných zdrojov, no na riešenie súčasných problémov je potrebná lepšia legislatívna podpora, zvýšenie kapacít zodpovedných osôb a cielené informačné kampane pre zamestnankyne a zamestnancov územnej samosprávy a ich zriadených organizácií.

2 ÚVOD

2.1 ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Koncepcia whistleblowingu sa v posledných desaťročiach výrazne rozšírila a krajiny na celom svete zaviedli rôzne právne a inštitucionálne rámce na ochranu a podporu ľudí upozorňujúcich na nekalé praktiky ohrozujúce verejný záujem, ktoré spozorujú na svojom pracovisku. Whistlebloweri, alebo po slovensky oznamovatelia protispoločenskej činnosti (ďalej oznamovatelia), sú jedným z najdôležitejších zdrojov informácií o podvodoch a korupcii v organizáciách. Osoby na pracovisku sú väčšinou prvé, ktoré sa o previneniach dozvedia, zároveň sú často jediné, ktoré na činnosti poškodzujúce verejný záujem vedia poukázať. Oznámenie je preto pri odkrývaní nezákonných, či nepoctivých aktivít trikrát účinnejšie ako vnútorná kontrola, pričom v polovici prípadov sú to práve zamestnanci, ktorí tieto aktivity oznamujú interne v organizácii, alebo externe orgánom činným v trestnom konaní, prípadne príslušným úradom.¹

Whistleblowing je pre obce a VÚC dôležitý nástroj kontroly a ochrany verejných zdrojov.

Whistleblowing je preto pre územnú samosprávu mimoriadne dôležitým nástrojom kontroly a ochrany verejných zdrojov, s ktorými nakladá. Príjmy vyšších územných celkov (ďalej VÚC) a obcí boli v roku 2023 viac ako 10 miliárd eur.² Z týchto zdrojov miestne úrady a zriadené organizácie zabezpečovali sociálne služby, vzdelávanie, dopravu, kultúru, zdravotníctvo a ďalšie. Územná samospráva so svojimi povinnosťami a právomocami je tak najbližšie obyvateľom Slovenska, čo sa zrejme odráža aj na dvakrát vyššej dôvere občanov k regionálnym alebo miestnym orgánom v porovnaní so slovenskou vládou.³ Aj z tohto hľadiska je pre slovenskú územnú samosprávu dôležité rozvíjať transparentnosť a zúčtovateľnosť svojej správy cez posilňovanie kultúry nemlčania, podporu pracovníkov, ktorí upozorňujú na nekalé praktiky vytváraním účinných systémov oznamovania. Navyše, ako vychádza z pravidelného prieskumu verejnej mienky ÚOO, najväčší podiel občanov Slovenska deklaruje ochotu oznámiť podvod alebo korupciu na pracovisku práve interne, svojmu zamestnávateľovi.⁴ Otázkou je, ako obce a VÚC využívajú túto príležitosť. Aj minulosť nám ukazuje, že whistleblowing má v samospráve svoje miesto, čo dokazujú prípady oznamovateliek a oznamovateľov z tohto prostredia, ktorí získali ocenenie Biela vrana.⁵ Medzi nimi napríklad Erika Lakatošová z obce Ruská, učiteľ z Košíc Oto Žarnay či Tomáš Bálint z mestského kultúrneho strediska Rimavskej Soboty.

Súčasťou ochrany oznamovateľov je vytváranie vnútorných systémov preverovania oznámení.

Medzi primárne prostriedky ochrany a podpory whistleblowerov patrí aj vytváranie oznamovateľskej infraštruktúry, teda kanálov a spôsobov, ktorými môžu whistlebloweri bezpečne reportovať svoje podozrenia. Rozvoj zázemia pre oznamovanie sa sústreďuje predovšetkým na vytváranie interných systémov v rámci organizácií a ustanovenie externých kanálov, zväčša u regulačných orgánov a orgánov činných v trestnom konaní. Na Slovensku bol prvý zákon o poskytovaní ochrany oznamovateľom v pracovnoprávných vzťahoch prijatý

¹ Association of Certified Fraud Examiners. 2024. Occupational fraud 2024. A report to the nations. str. 23-24.

² Zdroj údajov – Bilancia skutočností rozpočtov samosprávnych krajov a obcí a miest k 4. kvartálu 2023, aktualizácia: 29. 2. 2024 na <https://rozpocet.sk/>.

³ FLASH EUROBAROMETER 539. 2024. Public opinion in the EU regions Slovakia.

⁴ ÚOO Factsheet – prehľad za rok 2023. Kde by obyvatelia Slovenska potenciálne podali oznámenia.

⁵ Ocenenie Biela vrana sa udeľuje od roku 2008 laureátom za spoločensky prínosný a odvážny občiansky čin. Cieľom je touto formou oceniť ľudí, ktorí bránia spravodlivosť, pravdu a verejný záujem. Viac na <https://bielavrana.sk/ocenenie/>.

v roku 2014.⁶ Už tento zákon ustanovil pre územnú samosprávu povinnosť vytvoriť vnútorný systém vybavovania podnetov a poveril úlohou zodpovednej osoby pre manažovanie oznamovania hlavného kontrolóra. Aktuálne platná legislatíva toto nastavenie zachováva.⁷

Rozdrobenosť samosprávy môže vplyvať na účinnosť vnútorných systémov preverovania oznámení.

Pre kontext je potrebné uviesť, že typickým znakom slovenskej územnej samosprávy je, že je veľmi rozdrobená. Drvivá väčšina obcí patrí do kategórie vidieckych a až 88 % z nich má menej ako 2 500 obyvateľov (ďalej ako malé obce). Len 83 miest a mestských častí má nad 10 000 obyvateľov, čo predstavuje 3 % zo všetkých územnosprávnych jednotiek, pričom v nich žije 44 % všetkých obyvateľov SR.⁸ Tento vysoký počet malých subjektov územnej správy má za následok, že v porovnaní s priemerom EÚ je na Slovensku počet obyvateľov na jednu obec 3-krát menší a zároveň podiel starostov na 100 000 obyvateľov 3,5-násobne vyšší. Ekonomická analýza Inštitútu finančnej politiky (IFP) o samospráve z roku 2017 ďalej uvádza, že pri poskytovaní verejných služieb sa ukazuje nižšia efektívnosť hlavne pri malých alebo najmenších obciach.⁹

Z pohľadu aktuálneho nastavenia legislatívy ochrany oznamovateľov¹⁰ to znamená, že máme vysoký počet subjektov miestnej správy, ktoré majú povinnosť zriadiť vnútorné systémy oznamovania nekalých praktík, avšak pre malý počet pracovníkov. Je možné, že účinnosť takýchto malých vnútorných systémov bude nižšia v porovnaní so systémami, ktoré spravujú mestá nad 10 000 obyvateľov. Menšie územnosprávne jednotky totiž čelia výzve, ako zabezpečiť v malých pracovných kolektívoch vhodné podmienky pre zachovanie dôverylosti vo vzťahu k identite oznamovateľa. V úzkom kruhu zamestnancov je jednoduchšie odvodiť si identitu oznamovateľa z obsahu preverovaných skutočností. Taktiež môže byť pre oznamovateľa náročnejšie odolávať negatívnym vplyvom v prípade, že sa po oznámení neprijmú žiadne následné kroky. Toto limituje oznamovateľov pri výbere kanálov pre nahlásenie podozrení v malých obciach a organizáciách.¹¹

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 síce umožňuje členským štátom oslobodiť od tejto povinnosti obce s menej ako 10 000 obyvateľmi alebo s menej ako 50 pracovníkmi, avšak Slovensko túto možnosť nevyužilo. Taktiež môžu štáty ustanoviť, že interné kanály si budú územnosprávne jednotky vytvárať aj spoločne – za predpokladu, že tie budú odlišné od externých kanálov podávania oznámení a vo vzťahu k nim autonómne. Možnosť pre obce spájať sa v tejto agende a vytvárať spoločné interné kanály slovenská legislatíva taktiež nepovoľuje.

Takmer každé štvrté oznámenie podané na ÚOO bolo z územnej samosprávy.

Úrad na ochranu oznamovateľov popri svojej hlavnej úlohe ochrany práv oznamovateľov poskytuje poradenstvo oznamovateľom a zamestnávateľom, zvyšuje povedomie o whistleblowingu, kontroluje dodržiavanie zákona a funguje ako externý kanál pre oznamovanie nekalých praktík. Úrad je tak aj jed-

⁶ Zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁷ Aktuálna legislatíva – zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁸ ŠÚ SR, Stav trvale bývajúcего obyvateľstva k 30. 6. (1. 7.) 2022 (Osoba) om7012rr_data BEZ vojenských obvodov.

⁹ Tomáš Černěňko, Katedra verejnej správy a reg. rozvoja, EUBA, Peter Harvan a Jozef Kubala, Inštitút finančnej politiky, MF SR. 2017. Skrytý poklad v samospráve: Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach. str. 7.

¹⁰ Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov určuje povinnosť vytvoriť vnútorný systém preverovania oznámení pre všetky obce a VÚC, ktoré zamestnávajú najmenej 5 zamestnancov.

¹¹ Vigijlenca ABAZI. 2019. Explanatory memorandum for Congress of local and regional authorities. The protection of whistleblowers Challenges and opportunities for local and regional government, str 22-23.

ným z príslušných orgánov pre prijatie oznámenia popri prokuratúre a rôznych správnych orgánoch.¹² Za tri roky svojej existencie prijal 80 oznámení.¹³ Takmer v štvrtine týchto prípadov (23 %) figurovali oznamovatelia práve z vyšších územných celkov, miest, obcí alebo nimi zriadených organizácií. Z pohľadu celkových výdavkov územnej samosprávy, ktoré dosahovali takmer pätinu výšky celkových výdavkov štátu,¹⁴ ide o podobný pomer. Naopak, z pohľadu zamestnanosti vo verejnom sektore, kde v subjektoch územnej samosprávy pracuje takmer polovica zamestnancov tohto sektora,¹⁵ ide o nižšie zastúpenie. Napriek tomu oznamovatelia zo samosprávy predstavujú významnú skupinu whistleblowerov obracajúcich sa na úrad.

Začiatkom roka 2024 sa preto úrad rozhodol realizovať prieskum v územnej samospráve. Hlavným cieľom bolo zistiť, akým spôsobom sú nastavené vnútorné systémy oznamovania a ako funguje oznamovanie v obciach a vo vyšších územných celkoch v praxi. Prieskum nadväzuje na predošlé prieskumy VSO v ústrednej štátnej správe a v súkromnom sektore z roku 2022.¹⁶ Úrad využil online dotazníkový prieskum, ktorým oslovil všetkých predsedov VÚC, starostov a primátorov z obcí a miest nad 2 500 obyvateľov, zároveň oslovil aj vzorku 152 starostov z obcí pod 2 500 obyvateľov. Zber odpovedí prebiehal od 11. marca do 31. mája 2024. Na dotazník celkovo odpovedalo 414 územnosprávnych jednotiek. Detaily o prieskume sú uvedené v prílohe 1.

Cieľom správy je
zhodnotiť postavenie
hlavného kontrolóra
v agende zodpovednej
osoby pre
whistleblowing.

Táto správa sa zamerala na výsledky prieskumu v kontexte hlavného kontrolóra ako zákonom určenej zodpovednej osoby pre manažovanie VSO v územnej samospráve. Hlavným cieľom bolo zhodnotiť, aký vplyv majú identifikované problémy funkcie hlavného kontrolóra na agendu zodpovednej osoby, akým výzvam čelia hlavní kontrolóri v tejto úlohe a zároveň aké problémy prináša vymedzenie tejto úlohy len na hlavného kontrolóra obciam a vyšším územným celkom. Správa uvádza aj základné porovnanie využívania VSO v územnej samospráve a na ústrednej úrovni štátnej správy či v súkromnom sektore. Pochopením silných a slabých stránok tohto zákonného nastavenia zodpovednej osoby môžu tvorcovia politik identifikovať oblasti, ktoré je potrebné zlepšiť, a pracovať na vytvorení účinnejšieho a priaznivejšieho prostredia pre oznamovateľov v samospráve.

¹² Zákon č. 54/2019 Z. z. nevymenúva konkrétne správne orgány, ktoré sú príslušné na prijatie oznámenia. Zákon ich určuje nepriamo podľa toho, či sú príslušné na konanie o správnom delikte, ktorý je závažnou protispoločenskou činnosťou (správny delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s hornou hranicou určenou výpočtom alebo vo výške najmenej 30 000 eur), alebo sú príslušnou inštitúciou, orgánom, úradom alebo agentúrou Európskej únie.

¹³ ÚOO Factsheet – prehľad za rok 2023. Počet oznámení od 1. 9. 2021 do 31. 12. 2023.

¹⁴ Zdroj údajov Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, online data code: gov_10a_main (Total general government expenditure 2023 Slovakia).

¹⁵ Štefan Kišš, Martina Erdélyiová Gancárová, Tomáš Hellebrandt, Peter Hronček, Matej Kurian, Lenka Martišková, Monika Ondicová a Peter Mandžák. 2020. Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe. Záverečná správa marec 2020. str. 31.

¹⁶ Dostupné na webstránke <https://www.oznamovatelia.sk/o-nas/dokumenty/data-a-analyzy/>.

2.2 FUNKCIA HLAVNÉHO KONTROLÓRA A PROBLÉMY SÚVISIACE S JEJ VÝKONOM

Funkcia hlavného kontrolóra je v Slovenskej republike primárnym prvkom kontroly hospodárenia územnej samosprávy a nakladania s jej majetkom. Hoci je hlavný kontrolór priamo zamestnancom obce alebo vyššieho územného celku, mal by svoju funkciu vykonávať nezávisle a nestranne. Nezávislé postavenie kontrolóra je zabezpečené aj tým, že ho do funkcie volia poslanci samosprávy. Na zvolenie aj odvolanie hlavného kontrolóra je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov, pričom odvolanie je možné iba z dôvodov priamo vymenovaných v zákone.¹⁷ Funkčné obdobie hlavného kontrolóra je 6 rokov, čiže sa neprekrýva s volebným cyklom. Ďalším prvkom, ktorý podporuje nezávislosť kontrolóra, je aj to, že výšku jeho platu určujú vyššie spomínané zákony.

Poslaním hlavného kontrolóra je preverovať zákonnosť, hospodárnosť, účinnosť a efektívnosť fungovania územnej samosprávy a jej rozpočtových a príspevkových organizácií. Pod jeho kontrolu spadajú aj ďalšie organizácie založené samosprávou alebo s jej majetkovou účasťou, prípadne organizácie, ktorým samospráva poskytuje dotácie či finančné výpomoci. Okrem toho kontrolór spracúva sťažnosti a petície a plní aj ďalšie úlohy ustanovené osobitnými zákonmi. Dobrým príkladom takejto úlohy je aj agenda zodpovednej osoby podľa zákona o ochrane oznamovateľov.

Cieľom prieskumu bolo zmapovať, či hlavný kontrolór vykonával agendu zodpovednej osoby a obce majú zriadené vnútorné systémy oznamovania.

Podľa § 10 tohto zákona je iba hlavný kontrolór explicitne určený ako zodpovedná osoba pre obce a VÚC, pričom iní zamestnávateľi si môžu vybrať pracovníka či organizačnú zložku podľa svojho uváženia, ktorá bude zastávať túto funkciu. Zodpovedná osoba zabezpečuje plnenie nasledujúcich povinností:

- zriaďuje kanály na podávanie oznámení, informuje zamestnancov o týchto kanáloch a o svojej úlohe ako zodpovednej osoby,
- v stručnej, zrozumiteľnej, jasne formulovanej a ľahko dostupnej forme informuje o vnútornom systéme preverovania oznámení, o spôsoboch podávania oznámení externým príslušným orgánom a možnostiach ochrany pre oznamovateľov,
- je povinná uľahčovať podávanie oznámení,
- zasiela potvrdenie o prijatí oznámenia,
- zachováva mlčanlivosť pri prijímaní, preverovaní a evidencii oznámení o totožnosti oznamovateľa a dotknutej osoby,
- preveruje oznámenie a informuje oznamovateľa o výsledku preverenia a o prípadných prijatých opatreniach,
- vedie evidenciu oznámení v rozsahu podľa § 11 ods. 1.

Hlavný kontrolór má povinnosť plniť úlohy zodpovednej osoby, ak územná samospráva zamestnáva 5 a viac osôb. Zároveň, ak rozpočtové a príspevkové organizácie, prípadne fondy samosprávy zamestnávajú 5 až 49 zamestnancov, hlavný kontrolór je zodpovednou osobou aj pre tieto organizácie.¹⁸

¹⁷ Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení § 18a (9) a zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) § 19a (9) – ak hrubo alebo opakovane poruší/zanedbáva povinnosti, alebo uvedie nepravdivé údaje v čestnom vyhlásení/vyhlásení o majetku.

¹⁸ Úrad na ochranu oznamovateľov. 2024. Metodické usmernenie k hlavnému kontrolórovi v postavení zodpovednej osoby na účely zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. str. 2.

Hlavnou výskumnou otázkou v prieskume územnej samosprávy ÚOO bolo zistiť, **či obce a VÚC majú zriadené vnútorné systémy oznamovania, a či daný hlavný kontrolór plní agendu zodpovednej osoby**. Zároveň nás zaujímalo, akým spôsobom pristupuje samospráva k zastrešovaniu zriadených organizácií s VSO obce alebo VÚC.

Odborná literatúra upozorňuje na viacero výziev a problémov spojených s inštitútom hlavného kontrolóra. Pre agendu zodpovednej osoby v oblasti oznamovania protispoločenskej činnosti je dôležité spomenúť najmä nasledujúce.

Odborná príprava zodpovednej osoby je kľúčová. Zisťovali sme, ako sa vzdelávajú kontrolóri.

Prvou výzvou je minimálne dosiahnuté vzdelanie (v tomto prípade stredoškolské vzdelanie), ktoré sa vyžaduje od uchádzača o funkciu hlavného kontrolóra. Otázkou je, či je pre túto pozíciu dané minimálne dosiahnuté vzdelanie postačujúce a zároveň či by nemala pribudnúť podmienka praxe v kontrolnej činnosti, audite alebo v inej obdobnej oblasti. Niekedy samotná územná samospráva pristupuje v praxi pri výbere kvalifikovanejšieho kandidáta k sprísnovaniu týchto kritérií. To však otvára otázky diskriminácie iných záujemcov o pozíciu hlavného kontrolóra. Z tohto dôvodu sa diskutuje o prípadnej zmene legislatívy, napríklad vo vyžadovaní znalosti účtovnej problematiky od kandidátov na hlavného kontrolóra.¹⁹

Pre výkon agendy zodpovednej osoby pre oznamovanie protispoločenskej činnosti nie je v zákone č. 54/2019 Z. z. určené, aké konkrétne vzdelanie je potrebné. Zákonodarca predpokladá, že v prípade územnej samosprávy bude mať hlavný kontrolór dostatočné odborné predpoklady pre plnenie daných povinností. Podľa analýzy MV SR z roku 2019²⁰ sa ukázalo, že 70 % hlavných kontrolórov malo vysokoškolské vzdelanie a viac ako 10 rokov praxe. Zároveň väčšina kontrolórov (65 %) mala ekonomické vzdelanie, pričom právnické vzdelanie malo iba 6 % z nich. Otázkou pre ďalší výskum je, ako dobre pripravujú ekonomické vzdelanie a prax v oblasti kontroly hlavného kontrolóra na výkon agendy zodpovednej osoby. Zároveň zákon ustanovuje, že samosprávy sú povinné udržiavať kvalifikáciu a odbornosť hlavných kontrolórov v téme ochrany oznamovateľov a preverovania oznámení o protispoločenskej činnosti. Ako uvádza manuál verejnej správy ÚOO,²¹ je tiež vhodné, aby sa hlavní kontrolóri vzdelávali aj v protikorupčnej oblasti a vo sfére etických pravidiel a integrity. Je žiaduce, aby ich v tom štatutári územnej samosprávy podporili a poskytli im na to prostriedky a priestor.²²

Aj preto bolo jednou z výskumných otázok, ktorými sa prieskum zaoberal, to, **ako je v praxi zabezpečená odborná príprava hlavných kontrolórov na výkon agendy zodpovednej osoby**. Pre účinnosť interných systémov je personálne zabezpečenie zázemia pre oznamovanie kľúčové. Práve osoba, ktorá prijme oznámenie, je druhou najdôležitejšou súčasťou systému po samotnom oznamovateľovi, keďže práve od nej záleží, ako sa s oznámením naloží.²³ Z tohto dôvodu je dôležité, aby sa hlavný kontrolór vyznal v agende whistleblowingu,

¹⁹ Ladislav Poliak. 2016. STUDIA IURIDICA Cassoviensia ročník 4., číslo 1. Hlavný kontrolór obce – vybrané problémy. Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Ekonomická fakulta, ISSN 1339-3995. str. 74.

²⁰ Monika Filipová, Ján Janoško, Naďa Kurilová, Michaela Bujnová a Michal Čontoš. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Sekcia verejnej správy, odbor miestnej štátnej správy, samosprávy a zahraničných vzťahov. 2019. Analýza fungovania vnútornej kontroly v miestnej samospráve. Inštitút hlavného kontrolóra. str. 8-9.

²¹ Úrad na ochranu oznamovateľov – Mária Hunková. Vnútorný systém preverovania oznámení o nezákonnej činnosti, manuál pre verejný sektor. ÚOO. str. 25.

²² Školenia v oblasti whistleblowingu ponúka ÚOO, ale aj združenia kontrolórov či iní aktéri.

²³ Richard Moberly. 2014. To persons or organizations that may be able to effect action: Whistleblowing recipients, International Handbook in Whistleblowing Research. str. 273.

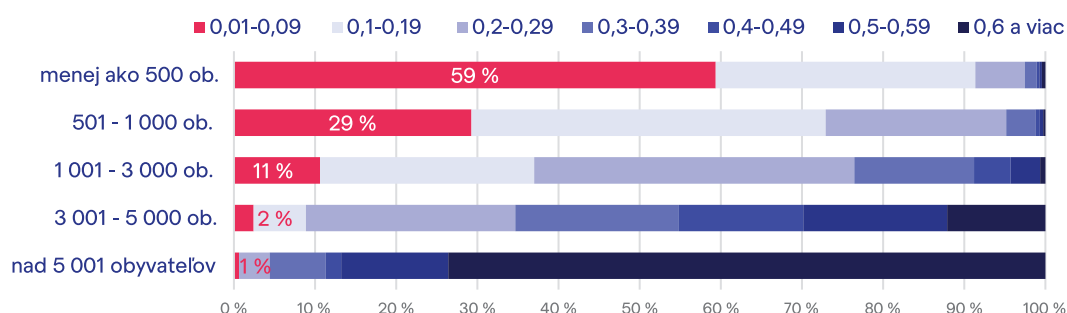
pochoпил špecifiká oznamovania v režime ochrany na pracovisku a rozpoznal, kedy ide o takéto oznámenie.

Nízke úväzky kontrolórov obmedzujú kapacitu zodpovednej osoby. Cieľom bolo identifikovať koľko VSO v samospráve funguje so zodpovednou osobou na kratší ako polovičný úväzok.

Ďalším z problémov inštitútu hlavného kontrolóra je jeho úväzok. Prvým hľadiskom je výška úväzku. Zákon o obecnom zriadení umožňuje obciam dohodnúť si výkon funkcie hlavného kontrolóra aj na kratší ako plný úväzok, zároveň však nelimituje jeho minimálnu výšku. Druhým hľadiskom je možnosť hlavného kontrolóra vykonávať túto funkciu vo viacerých obciach. Obe tieto situácie môžu mať priamy negatívny vplyv na kvalitu výkonu hlavného kontrolóra. Z dôvodu príliš nízkeho úväzku alebo z dôvodu priveľa úväzkov v rôznych obciach, môže byť kapacita kontrolóra nedostatočná a kontrola iba formálna.²⁴

Ako uvádza najnovšia správa Najvyššieho kontrolného úradu (ďalej len NKÚ)²⁵ z roku 2024, 862 obcí na Slovensku má hlavného kontrolóra s pracovným časom maximálne do 9 % z plného úväzku, to predstavuje až 29 % z 2 926 územnosprávnych jednotiek. Nízky úväzok sa týka hlavne malých sídiel, ktoré zároveň majú častejšie problém pozíciu obsadiť. NKÚ ilustruje (pozri graf č. 1), že s klesajúcim počtom obyvateľov klesá aj výška úväzku hlavného kontrolóra, ktorý tieto obce dokážu zabezpečiť zo svojho rozpočtu. Samozrejme, čím je subjekt menší, tým menej kontrol hlavný kontrolór vykonáva.²⁶ Ako ale NKÚ upozorňuje, pri 9 % a nižšom úväzku už má kontrolór málo času na účinný výkon kontroly a svojej funkcie. Tento problém je ešte vypuklejší v regiónoch s nízkou ekonomickou silou a vysokou mierou nezamestnanosti.²⁷

Graf č. 1: Závislosť výšky úväzku HK od veľkosti obce



Zdroj: NKÚ, Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK, 2024

Čo sa týka druhého hľadiska, až 866 obcí kontroluje 110 hlavných kontrolórov, ktorých súčet úväzkov vo viacerých obciach spolu tvorí viac ako 100 % alebo sú vo funkcii pre 7 a viac obcí súčasne. Ako konštatuje NKÚ, táto situácia sa za posledné 4 roky nezlepšila. Naopak, celkový počet hlavných kontrolórov na Slovensku klesol, a tým pádom rastie podiel obcí, ktoré majú vo funkcii kontrolóra s mnohými úväzkami.²⁸ Podľa NKÚ je celkovo systém vnútornej kontroly rizikový, pretože až dve tretiny obcí nemuselo mať zabezpečenú dostatočne efektívnu kontrolu.²⁹

²⁴ Jozef Tekeli, JUDr. 2010. Liberalizácia pracovného práva a nové trendy vo vývoji pracovných vzťahov, (ed.) E. Janičová – M. Dolobáč. Vybrané aspekty pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia. str. 289.

²⁵ Dušan Hrkeľ. 2024. Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK, Predbežná štúdia. NKÚ, Nitra.

²⁶ Monika Filipová, Ján Janoško, Naďa Kurilová, Michaela Bujnová a Michal Čontoš. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Sekcia verejnej správy, odbor miestnej štátnej správy, samosprávy a zahraničných vzťahov. 2019. Analýza fungovania vnútornej kontroly v miestnej samospráve. Inštitút hlavného kontrolóra. str. 12.

²⁷ Dušan Hrkeľ. 2020. Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK, Analytická správa. NKÚ, Nitra. str. 12.

²⁸ Dušan Hrkeľ. 2024. Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK, Predbežná štúdia. NKÚ, Nitra. str. 9.

²⁹ Dušan Hrkeľ. 2020. Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK, Analytická správa. NKÚ, Nitra. str. 13.

Otázkou je, ako dokážu tieto obce zaistiť účinné fungovanie vnútorných systémov oznamovania protispoločenskej činnosti, ak hlavný kontrolór, ktorého určuje do funkcie zodpovednej osoby priamo zákon, nemá dostatočné kapacity pre výkon primárnej úlohy kontroly, nieto ešte povinností, ktoré mu vyplývajú z agendy zodpovednej osoby. **Ďalšou výskumnou otázkou preto bolo, koľko samospráv povinných zriaďiť a spracovať VSO pre obce a zriadené organizácie tak robí zamestnaním zodpovednej osoby na menší než polo-
vičný úväzok.**

Jednou z výskumných otázok bolo aj preveriť, aké veľké interné systémy hlavní kontrolóri spravujú.

Do tretice, povinnosť vykonávať funkciu zodpovednej osoby voči fondom, rozpočtovým a príspevkovým organizáciám územnej samosprávy s počtom zamestnancov od 5 do 49 môže ďalej zvyšovať tlak na kapacity a možnosti jedného človeka – hlavného kontrolóra – v tejto funkcii. Pre účinné fungovanie týchto systémov je pritom nutné, aby osoba, ktorá bola určená na prijímanie a preverovanie oznámení, mala dostatočne alokovaný čas a prostriedky pre výkon svojej agendy.³⁰ Nedostatočné kapacity môžu výrazne podkopať účinnosť interného whistleblowingu, môžu viesť k prehliadaniu potenciálnych hrozieb, prípadne k nesprávnej identifikácii oznámení a ich zamieňaniu za iné typy podaní.³¹ V takých prípadoch sú vnútorné systémy oznamovania v lepšom prípade iba nevyužitou príležitosťou. V horšom prípade môžu priamo ohrozovať oznamovateľa, ktorý ich v dobrej viere využije na podanie oznámenia. **Ďalšou výskumnou otázkou preto bolo zmapovať, aké veľké VSO manažujú hlavní kontrolóri v jednotlivých kategóriách obcí podľa počtu obyvateľov.** Zisťovali sme, pre koľko zriadených organizácií majú zo zákonná povinnosť vykonávať úlohu zodpovednej osoby a koľko zamestnancov majú približne tieto organizácie. Tým sme sa snažili odhadnúť kapacitné nároky na hlavného kontrolóra v tejto agende.

Zastupovanie hlavného kontrolóra je vo funkcii zodpovednej osoby špecifické. Chceli sme preskúmať, ako sa s tým územné samosprávy vysporiadali.

Poslednou výzvou spojenou s výkonom funkcie hlavného kontrolóra, nielen v úlohe zodpovednej osoby, je nevyriešená situácia jeho zastupovania.

Prvým aspektom je zaistenie tejto funkcie počas dlhodobých osobných prekážok v práci, napríklad pri dlhodobej práceneschopnosti alebo čerpaní materskej dovolenky. Územná samospráva má v praxi ťažkosti pri riešení týchto okolností, keďže kontrolná činnosť by mala byť stále funkčná. Rovnako by mala byť kontinuálne zabezpečená aj agenda zodpovednej osoby pre oznamovanie protispoločenskej činnosti. Obce môžu riešiť zastupovanie hlavného kontrolóra vytvorením kontrolnej komisie.³² Avšak zákon o ochrane oznamovateľov priamo určuje, že zodpovednou osobou v územnej samospráve je hlavný kontrolór. Z tohto dôvodu nebude môcť kontrolná komisia zastupovať hlavného kontrolóra aj v úlohe zodpovednej osoby.

Druhým aspektom je zastupiteľnosť hlavného kontrolóra ako zodpovednej osoby v prípade konfliktu záujmov, napríklad, ak dotknutou osobou v oznámení je blízky človek hlavného kontrolóra. Metodické usmernenie ÚOO radí VÚC a mestám, ktoré majú vytvorený útvar hlavného kontrolóra, aby agendou zodpovednej osoby poverili celý tento útvar. Pri konflikte záujmov by úlohu zodpovednej osoby mohol plniť iný člen tohto útvaru. Vo všetkých ostatných prí-

³⁰ Pozri aj odporúčania STN ISO 37002: 2024 Systémy manažérstva oznamovania previnení alebo Transparency International, Internal whistleblowing systems Best practice principles for public and private organisations.

³¹ Kate Kenny, Wim Vandekerckhove, Marianna Fotaki. 2019. Whistleblowing Guide Speak-up Arrangements, Challenges, and Best Practices. str. 101, 131.

³² Vladimíra Žofčinová, Rastislav Král. GRANT journal. Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky. ISSN 1805-062X, 1805-0638 (online), ETTN 072-11-00002-09-4. str. 44.

padoch zastupuje hlavného kontrolóra v agende zodpovednej osoby priamo štatutár územnej samosprávy, teda starosta, primátor alebo predseda VÚC. Toto riešenie nie je ideálne hlavne z dôvodu nedostatočnej kapacity, nezávislosti a možného konfliktu záujmov pri riešení oznámenia a prípadnej slabej kvalifikácie v oblasti whistleblowingu štatutára.

Ďalšou z výskumných otázok preto bolo, ako sa územné samosprávy vysporiadali s problémom zastupiteľnosti hlavného kontrolóra v agende zodpovednej osoby v praxi, keďže zo zákona majú tiež povinnosť zabezpečiť, aby žiadna z úloh hlavného kontrolóra neviedla ku konfliktu záujmov. ÚOO vo svojom manuáli pre verejný sektor³³ uvádza vhodnosť viacčlenného tímu vo funkcii zodpovednej osoby. Výhody pritom nie sú iba v zastupiteľnosti, ale aj v možnom synergickom dopĺňaní kompetencií rôznych profesií alokovaných do tejto funkcie, a tým aj vo zvyšovaní účinnosti interného systému pre whistleblowing.³⁴ Aktuálna legislatívna úprava, ktorá menuje len priamo hlavného kontrolóra ako zodpovednú osobu, tak územným samosprávam môže skôr sťažovať účinné nastavenie a manažovanie VSO. Je preto vhodné zistiť, koľko územných samospráv vyriešilo zastupiteľnosť hlavného kontrolóra v praxi.

Vzdelávanie o VSO je dôležité pre ich účinné fungovanie. Chceli sme vedieť, akým spôsobom informujú o VSO hlavní kontrolóri.

Poslednou výskumnou otázkou, ktorej sa v správe venujeme, je to, akým spôsobom hlavní kontrolóri informujú pracovníkov o náležitostiach oznamovania nekalých praktík, kanáloch oznamovania a ochrane oznamovateľov. Jednou z úloh hlavných kontrolórov v role zodpovednej osoby je totiž poučiť o VSO zamestnancov obecného úradu, iných pracujúcich pre obec, ako aj pracovníkov zriadených organizácií, pre ktorých má územnosprávna jednotka povinnosť plniť úlohy zodpovednej osoby. Cílené informačné kampane a školenia zamestnancov zohrávajú kľúčovú úlohu pri podpore whistleblowingu. Ak sú VSO síce zriadené, ale územno-samosprávny subjekt o nich neinformuje, je málo pravdepodobné, že ich niekto z ich pracovníkov využije. Prekážky k ich využitiu v tomto prípade zahŕňajú nielen neznalosť postupov, akým má pracovník podozrenie oznámiť, ale aj (ne)vedomosť, či jeho podnet bude preverený, akým spôsobom, čo bude nasledovať a či existuje ochrana pred prípadnými odvetnými opatreniami. Ak potenciálny oznamovateľ získa tieto poznatky prostredníctvom vnútornej komunikačnej kampane alebo školenia, je vyššia pravdepodobnosť, že spozorované previnenia na pracovisku nakoniec aj oznámi svojmu zamestnávateľovi.³⁵

³³ Úrad na ochranu oznamovateľov – Mária Hunková. Vnútorný systém preverovania oznámení o nezákonnej činnosti, manuál pre verejný sektor. ÚOO. str. 25.

³⁴ Pozri aj Kate Kenny, Wim Vandekerckhove, Marianna Fotaki. 2019. Whistleblowing Guide Speak-up Arrangements, Challenges, and Best Practices. str. 131.

³⁵ Pietro Previtali a Paola Cerchiello. 2022. Organizational Determinants of Whistleblowing. A Study of Italian Municipalities. Public Organization Review, 22. str. 903-918.

3 POVEDOMIE O AGENDE OZNAMOVANIA V OBCIACH A VÚC

Územnosprávne jednotky majú povinnosť zriadiť a manažovať vnútorný systém preverovania oznámení, ak zamestnávajú najmenej 5 osôb alebo majú v zriaďovateľskej pôsobnosti rozpočtové

a príspevkové organizácie, alebo majú v správe fondy, ktoré zamestnávajú 5 až 49 osôb.³⁶ Do počtu zamestnancov, podľa ktorého sa určuje, či má obec povinnosť zriadiť VSO, sa započítavajú zamestnanci, ktorí majú trvalý pracovný pomer, resp. skrátený pracovný pomer, ale aj zamestnanci, ktorí majú pracovnoprávny vzťah uzavretý so zamestnávateľom na základe dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, štátnozamestnanecký pomer alebo služobný pomer, prípadne vykonávajú pre zamestnávateľa závislú prácu na základe iného obdobného pracovného vzťahu.³⁷

Z údajov registra subjektov verejnej správy ŠÚ SR³⁸ sme odhadli, že na Slovensku je 2 251 územných samospráv, ktoré majú povinnosť zriadiť vnútorné systémy oznamovania. Spolu tvoria 77 % všetkých územnosprávnych jednotiek. Hlavným dôvodom vzniknutej povinnosti je, že obce zamestnávajú 5 a viac osôb.³⁹ Len výnimočne sa stáva, že samotná obec má menej ako 5 zamestnancov, ale má zriadenú rozpočtovú alebo príspevkovú organizáciu (väčšinou základnú školu), ktorá má medzi 5 až 49 pracovníkov, a teda obec je povinná plniť pre túto organizáciu úlohy zodpovednej osoby.

Pri mapovaní, či územné samosprávy naozaj vytvorili vnútorné mechanizmy oznamovania, sme posudzovali 5 hlavných aspektov z dotazníka.⁴⁰ Prvým aspektom bolo, že hlavný kontrolór vykonával agendu zodpovednej osoby. Tu veľká väčšina územných samospráv deklarovala pozitívnu odpoveď, 82 % v kategórii nad 2 500 obyvateľov a 67 % v sonde medzi malými obcami, ktoré mali povinnosť vytvoriť VSO. Ďalšie 2 aspekty, spísané predpisy a určené kanály oznamovania tvoria spolu s agendou zodpovednej osoby 3 nevyhnutné prvky vnútorných systémov pre whistleblowing. Bez nastavenia týchto troch základných súčastí nemožno považovať tieto systémy za naozaj zriadené (ďalej ako základ VSO). Tento základ malo vytvorených 73 % (215) územnosprávnych jednotiek nad 2 500 obyvateľov a 45 % malých obcí (36 zo sondy), ktoré majú túto povinnosť. Pri porovnaní so štátnou správou, kde malo v roku 2021 vytvorené vnútorné mechanizmy oznamovania 86 % orgánov⁴¹, je to mierne menej.⁴² V nadväznosti na tieto aspekty sme sa ďalej pýtali, či majú obce a vyššie územné celky zriadenú oddelenú evidenciu oznámení a nastavené pravidlá na ochranu identity oznamovateľa, ako aj dotknutej osoby (ďalej len „VSO – 5 aspektov“).

³⁶ Úrad na ochranu oznamovateľov. 2024. Metodické usmernenie k hlavnému kontrolórovi v postavení zodpovednej osoby na účely zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. str. 2.

³⁷ ÚOO Najčastejšie otázky k novele zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. 2023. Naše usmernenie – <https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/08/FAQ.pdf>.

³⁸ Register subjektov verejnej správy ŠÚ SR február 2024. Podniková štatistika o zamestnanosti ŠÚ SR hovorí, že medzi evidenčný počet zamestnancov nepatria osoby na materskej dovolenke, učni a študenti na prevádzkovej praxi, ani osoby pracujúce na základe dohody o vykonaní práce. „Dohodári“ tak nie sú obsiahnutí v štatistikách, hoci by sa na nich malo prihliadať pri určovaní, či má obec povinnosť zriadiť VSO. Tento aspekt je teda hlavným limitom nášho odhadu.

³⁹ Podľa registra subjektov verejnej správy ŠÚ SR z februára 2024 viac ako 5 osôb zamestnávajú všetky samosprávy s počtom obyvateľov viac ako 1 000 a drvivá väčšina obcí nad 500 obyvateľov (98 %).

⁴⁰ Využitie viacerých otázok (respektíve skúmanie viacerých aspektov jedného javu) nám zabezpečilo zníženie efektu tzv. sociálne žiaducich odpovedí respondentov.

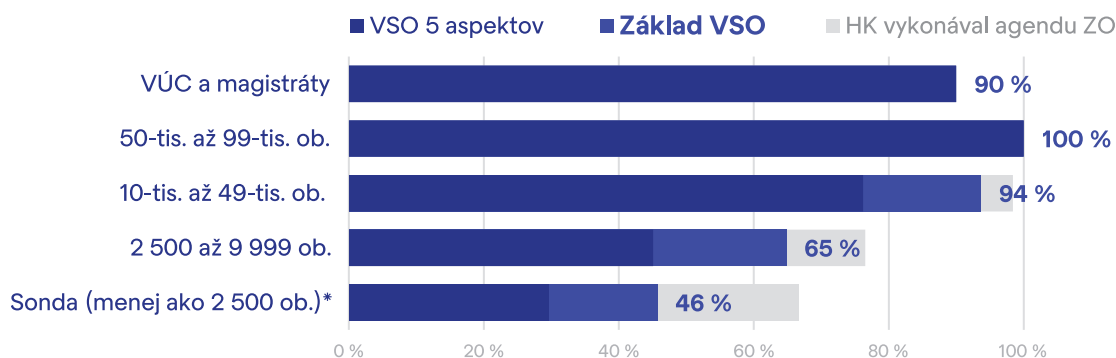
⁴¹ Martin Kovanič a Ľudmila Chovancová. 2022. Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe. Výskumná správa 1/2022. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov. str. 15.

⁴² Porovnanie je len približné, pretože v ústrednej štátnej správe sme vykonali dopyt na orgány na prelome rokov 2021 a 2022, zatiaľ čo samosprávu v prvom štvrťroku 2024 a zároveň sme pri ŠS využili iba jednoduchú otázku.

Povedomie o povinnosti vytvoriť VSO medzi samosprávami s menej ako 10 000 obyvateľmi je výrazne nižšie.

Ako je zrejme z grafu č. 2, územná samospráva nad 10 000 obyvateľov si viac-menej plní svoju povinnosť vytvoriť VSO. Malý podiel subjektov, ktorý nemá vytvorený základ týchto systémov, súvisí buď s práve neobsadenou pozíciou hlavného kontrolóra, alebo neurčenými kanálmi pre oznamovanie. V kategórii miest a obcí s počtom obyvateľov pod 10 000 osôb vidíme výraznejší prepád podielu územných samospráv s vytvoreným základom pre interný whistleblowing. Každá tretia obec nad 2 500 obyvateľov a každá druhá obec pod 2 500 obyvateľov (sonda) nemá nastavený základ VSO, a to aj napriek tomu, že túto povinnosť majú už od roku 2014. Tento typ územnej samosprávy mal najväčší problém aj s určením kanálov oznamovania.

Graf č. 2: Vytvorené aspekty VSO v územnej samospráve, ktorá má povinnosť ich zriadiť



Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Otázka: **Uvedte, ktoré z nasledujúcich aspektov vnútorných systémov preverovania oznámení ste mali k 31. 12. 2023 vytvorené.**

*Len za obce, ktoré majú povinnosť zriadiť VSO (reportovali, že majú 5 a viac zamestnancov alebo zariadenú organizáciu, voči ktorej majú povinnosť plniť úlohy zodpovednej osoby). Počet odpovedí sonda n = 81, 2 500 až 9 999 ob. n = 213, 10-tis až 49-tis. ob. n = 63, 50-tis až 99-tis. ob. n = 8, VÚC a magistráty n = 10.

V každej piatej obci s 2 500 až 10 000 obyvateľmi hlavný kontrolór nevykonáva agendu zodpovednej osoby.

Zároveň výrazne viac menších obcí a miest uviedlo, že hlavný kontrolór nevykonáva agendu zodpovednej osoby. V kategórii od 2 500 po 10 000 obyvateľov je to každá piata obec a medzi malými obcami (do 2 500 obyvateľov), ktoré majú túto povinnosť, je to každá tretia. Keďže len sedem samospráv uviedlo, že nemajú obsadenú pozíciu hlavného kontrolóra, dôvodom nevykonávania tejto agendy je pravdepodobne neznalosť tejto povinnosti. Povedomie obcí o úlohe vytvoriť mechanizmy a manažovať interné oznamovanie je medzi samosprávnymi subjektmi pod 10 000 obyvateľov výrazne nižšie. V územnej samospráve teda existuje pomerne veľký priestor na šírenie osvedčenia, pričom bude nevyhnutné cieľiť hlavne na štatutárov územnosprávnych jednotiek.⁴³ Dôvodom je, že hlavní kontrolóri v úlohe zodpovednej osoby iba vykonávajú povinnosti obcí a miest. Okrem toho v sídlach pod 10 000 obyvateľov sú to práve štatutári, ktorí musia zastupovať kontrolórov v tejto agende. Na túto situáciu bude mať vplyv aj fakt, že väčšina malých obcí, ktoré majú povinnosť vytvoriť whistleblowing systémy, zamestnávajú hlavného kontrolóra maximálne na 30 % úväzok a v kategórii obcí od 2 500 do 10 000 obyvateľov je väčšina kontrolórov zamestnaná najvyššie na polovičný úväzok. Z tohto dôvodu sú práve štatutári primárnou cieľovou skupinou pre ďalšiu komunikáciu a zvyšovanie znalosti o povinnostiach obcí a agendy whistleblowingu.

⁴³ Zaujímavé by bolo sa pozrieť aj na to, či starostovia a primátori, ktorí slúžia viacerým funkčným obdobím, majú vyššiu znalosť o povinnosti zriadiť VSO ako noví štatutári územnej samosprávy v prvom volebnom cykle.

V tomto prieskume sme mapovali využívanie interných kanálov pre podanie akékoľvek podnetu a zároveň sme zisťovali, koľko z týchto podnetov hlavní kontrolóri vyhodnotili ako oznámenie.⁴⁴ Za tri roky, teda v období od 2021 do 2023, akýkoľvek podnet dostalo 16 územných samospráv s populačnou veľkosťou nad 2 500 obyvateľov a 1 obec v sonde medzi obcami pod 2 500 obyvateľov. Celkovo 10 územnosprávnych jednotiek nad 2 500 obyvateľov vyhodnotilo niektorý z podnetov ako oznámenie. V prípade malých obcí daný podnet ako oznámenie nevyhodnotili. V každom zo sledovaných rokov len 1 % samospráv nad 2 500 obyvateľov zaevidovalo nejaké oznámenie, čo je mierne menej v porovnaní so štátnou správou, kde to v roku 2021 bolo 6 % orgánov.⁴⁵ Mierne nižší je aj celkový počet zaevidovaných oznámení. Zatiaľ čo v územnej samospráve evidujú počty oznámení v jednotkách, v štátnej správe sú to desiatky (pozri tabuľka č. 1).

Tabuľka č. 1: Podiel územných samospráv, ktoré zaevidovali oznámenie o protispoločenskej činnosti v jednotlivých rokoch

Sledovaný rok	Podiel samospráv, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie			Absolútne počty oznámení		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
VÚC a magistráty	30 %	10 %	20 %	4	1	2
50-tis. až 99-tis. ob.	0 %	20 %	13 %	0	2	1
10-tis. až 49-tis. ob.	0 %	0 %	0 %	-	-	-
2 500 až 9 999 ob.	0,5 %	0 %	0 %	1	0	0
Sonda (menej ako 2 500 ob.)*	0 %	0 %	0 %	-	-	-

Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Otázka: **Koľko podnetov ste vyhodnotili ako oznámenie o protispoločenskej činnosti podľa zákona č. 54/2019 Z. z. (rozdelené za jednotlivé roky)?**

*Len za obce, ktoré majú povinnosť zriadiť VSO (reportovali, že majú 5 a viac zamestnancov alebo zriadenú organizáciu, voči ktorej majú povinnosť plniť úlohy zodpovednej osoby). Počet odpovedí sonda n = 81, 2 500 až 9 999 ob. n = 213, 10-tis až 49-tis. ob. n = 63, 50-tis až 99-tis. ob. n = 8, VÚC a magistráty n = 10.

Ukazuje sa teda, že VSO sa v územnej samospráve využívajú minimálne. Hlavní kontrolóri v pozícii zodpovednej osoby, mimo najväčších miest (teda v kategórii nad 50 000 obyvateľov), nemajú veľa skúseností s agendou whistleblowingu, keďže dostávajú podnety cez vnútorné systémy len výnimočne a oznámenia takmer vôbec nepreberajú. Na tento stav bude pravdepodobne vplyvať súhra viacerých faktorov. Jedným z nich sú úplne absentujúce VSO v mestách a obciach pod 10 000 obyvateľov. Ďalším z faktorov bude pravdepodobne veľký počet malých samospráv, ktoré spravujú VSO pre malý počet zamestnancov, a vplyv kapacitných alebo vzťahových výziev, s ktorými sa pri malých interných systémoch musia samosprávy vysporiadať.⁴⁶

⁴⁴ Vychádzame z metodického usmernenia ÚOO, kde pre kvalifikovanie podania ako oznámenia musia byť splnené všetky definíčné znaky (vrátane toho, že oznamovateľ podal oznámenie prostredníctvom VSO). Úrad na ochranu oznamovateľov. 2024. Metodické usmernenie č. 1/2022 k pojmu oznámenie, na účely zákona č. 54/2019 Z. z., aktualizované znenie 2024. str. 3-4.

⁴⁵ Martin Kovanič a Ľudmila Chovancová. 2022. Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe. Výskumná správa 1/2022. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov. Str.18. V roku 2019 to bolo 5 % orgánov (spolu 21 oznámení), 2020 6 % orgánov (spolu 62 oznámení), v roku 2021 6 % orgánov (spolu 68 oznámení).

⁴⁶ Pozri kapitolu 1.1 Úvod do problematiky – časť o rozdrobenosti samospráv.

4 VZDELÁVANIE HLAVNÝCH KONTROLÓROV V AGENDE WHISTLEBLOWINGU

Pozícia zodpovednej osoby pre oznamovanie protispoločenskej činnosti je pomerne komplexnou funkciou. Hlavný kontrolór v tejto role nielen zriaďuje kanály oznamovania, preveruje a eviduje oznámenia, ale tiež informuje o vnútorných systémoch, uľahčuje oznamovanie a komunikuje s oznamovateľom – pri podávaní oznámenia, počas jeho preverovania aj po jeho ukončení. Hlavný kontrolór tiež posudzuje, ktoré z podnetov spĺňajú náležitosti oznámenia podľa zákona a akým spôsobom s nimi naloží. Pri preverovaní oznámení sa pritom riadi príslušnými ustanoveniami zákona č. 54/2019 Z. z. (ďalej zákon) a nepostupuje svojím bežne zaužívaným spôsobom ako pri kontrolnej činnosti.⁴⁷ Z hľadiska whistleblowingu je tak táto pozícia mimoriadne kľúčová. Manuál z dielne ÚOO odporúča, aby túto úlohu zastávali dvaja, ideálne traja zamestnanci,⁴⁸ a aby sa ich odborné zručnosti dopĺňali. V územnej samospráve však zákon prisudzuje túto úlohu iba hlavnému kontrolórovi, prípadne, ak má samosprávny subjekt zriadený útvar hlavného kontrolóra, môže tieto funkcie plniť tento útvar.⁴⁹ Pre zvládnutie takto komplexnej úlohy je preto dôležité, aby si hlavní kontrolóri priebežne rozvíjali odbornosť v agende. Pričom odsek 4 § 10 zákona ukladá povinnosť zabezpečiť vzdelávanie zodpovednej osoby starostom, primátorom a predsedom VÚC.

Pre polovicu hlavných kontrolórov v obciach nad 2 500 obyvateľov bolo uvedené, že neabsolvovali vzdelávanie vo whistleblowingu.

Z nášho prieskumu sme získali kontakt na hlavných kontrolórov od 334 územnosprávnych jednotiek, ktoré spolu uviedli 301 jednotlivcov. Kontakt na zodpovednú osobu, hlavného kontrolóra neposkytovali hlavne malé obce.⁵⁰ NKÚ vo svojom zisťovaní z roku 2024⁵¹ uvádza, že na Slovensku aktuálne pôsobí 1 410 hlavných kontrolórov, čo znamená, že z nášho prieskumu sme získali kontakt na približne pätinu z nich. Limitom nášho zoznamu kontaktov je, že najmenšie zastúpenie hlavných kontrolórov máme práve z najpočetnejších územnosprávnych jednotiek, a to obcí pod 2 500 obyvateľov. Naša vzorka tak dobre odráža stav vzdelávania hlavných kontrolórov len v územnej samospráve nad 2 500 obyvateľov, v prípade malých obcí ide o výsledok, ktorý sa už nedá zovšeobecniť na všetky takéto obce na Slovensku. Ak sa pozrieme na skupinu hlavných kontrolórov v kategórii územných samospráv nad 2 500 obyvateľov, až pri polovici (51 %) z nich bolo uvedené, že neabsolvovali žiadne školenie na tému ochrany oznamovateľov, whistleblowingu či protikorupčných politík. V protiklade k nim je približne 6 % z hlavných kontrolórov, ktorí absolvovali 3 alebo 4 takéto školenia od roku 2020. Absolvovanie nejakého typu spomínaného školenia uviedli pre tretinu (35 %) hlavných kontrolórov zo sondy (obce pod 2 500 obyvateľov. Tu treba uviesť, že len 73 % takýchto malých obcí má povinnosť zriadiť VSO. Zároveň je v tejto kategórii až 54 % samospráv, ktoré nemali vytvorené VSO (napriek povinnosti ich zriadiť), ich hlavní kontrolóri zrejme nevykonávali agendu zodpovednej osoby, a teda vzdelávanie v tejto téme pravdepodobne nevyhľadávali.

⁴⁷ Úrad na ochranu oznamovateľov. 2024. Metodické usmernenie k hlavnému kontrolórovi v postavení zodpovednej osoby na účely zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. str. 3.

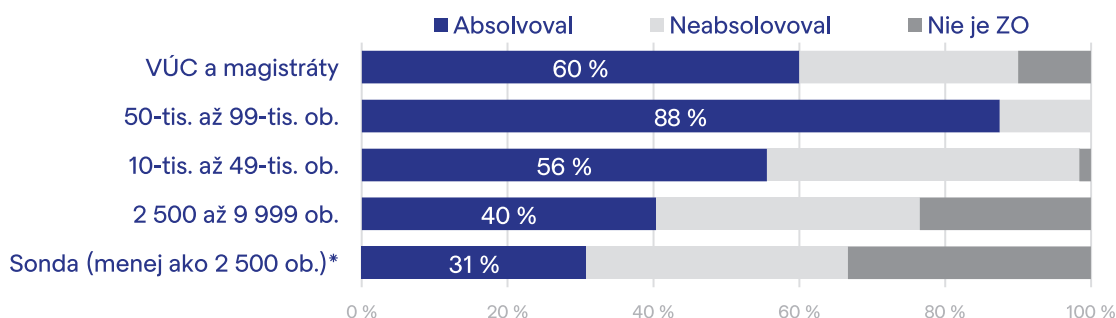
⁴⁸ Úrad na ochranu oznamovateľov – Mária Hunková. Vnútorný systém preverovania oznámení o nezákonnej činnosti, manuál pre verejný sektor. ÚOO, str. 11.

⁴⁹ Úrad na ochranu oznamovateľov. 2024. Metodické usmernenie k hlavnému kontrolórovi v postavení zodpovednej osoby na účely zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. str. 9.

⁵⁰ Nie všetky opytované územné samosprávy uviedli kontakt na zodpovednú osobu (teda HK) do dotazníka. V malých obciach tak urobilo len 61 % z nich (viac ako štvrtina neuviedla žiaden kontakt) a v kategórii územnej samosprávy nad 2 500 obyvateľov uviedlo kontakt na HK 89 % z nich.

⁵¹ Dušan Hrkeľ. 2024. Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK. Predbežná štúdia. NKÚ, Nitra.

Graf č. 3: Podiel územných samospráv, ktoré deklarovali, že hlavný kontrolór absolvoval nejaké vzdelávanie



Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Otázka: **Akého VZDELÁVANIA/ŠKOLENIA V OBLASTI OCHRANY OZNAMOVATEĽOV protispoločenskej činnosti, prípadne antikorupčných politík, sa od roku 2020 zúčastnil hlavný kontrolór/zodpovedná osoba?**

*Len za obce, ktoré majú povinnosť zriadiť VSO (reportovali, že majú 5 a viac zamestnancov alebo zriadenú organizáciu, voči ktorej majú povinnosť plniť úlohy zodpovednej osoby). Počet odpovedí sonda n = 81, 2 500 až 9 999 ob. n = 213, 10-tis. až 49-tis. ob. n = 63, 50-tis. až 99-tis. ob. n = 8, VÚC a magistráty n = 10.

Obce pod 10 000 obyvateľov nevedia, či sú ich zodpovedné osoby odborne vyškolené pre riešenie whistleblowingu.

Možným limitom výsledkov o vzdelávaní hlavných kontrolórov je náš predpoklad, že na mnohé z dotazníkov odpovedal niekto z okolia štatutára územnosprávnej jednotky, a nie hlavný kontrolór.⁵² S dotazníkom sme oslovili priamo starostov, primátorov a predsedov VÚC, ktorí mohli, ale nemuseli dotazník delegovať na zodpovednú osobu (hlavného kontrolóra), aby ho vyplnila. Hlavne medzi malými obcami je vyšší podiel územných samospráv, v ktorých na dotazník pravdepodobne odpovedal niekto z tohto okolia. Zároveň sme si všimli väčšiu tendenciu uvádzať, že hlavný kontrolór neabsolvoval školenie na tému whistleblowingu medzi územnosprávnymi jednotkami, kde na dotazník odpovedal zrejme niekto iný ako hlavný kontrolór, a to hlavne v obciach nad 2 500 obyvateľov. Toto ovplyvňuje obraz o tom, ako si hlavní kontrolóri udržiavajú odborné zručnosti v tejto agende. V prípade, ak vyberieme len odpovede, pri ktorých je vysoký predpoklad, že dotazník vyplňal hlavný kontrolór, vzdelávanie absolvovali takmer dve tretiny z nich. Tento údaj je však len hrubým odhadom, pretože nevieme s istotou, kto dotazník vyplňal.⁵³ Graf č. 3 preto skôr odráža povedomie samospráv (ktoré majú povinnosť zriadiť VSO) o tom, či ich zodpovedná osoba absolvovala špeciálne vzdelávanie v agende whistleblowingu, alebo nie. Pričom povinnosťou územnej samosprávy je rozvíjať tieto znalosti a zručnosti u svojej zodpovednej osoby. Väčšina malých obcí, ako aj obcí a miest pod 10 000 obyvateľov si ale nie je úplne vedomá, či ich hlavný kontrolór takéto školenie absolvoval. Opäť sa ukazuje, že povedomie o tejto agende je v týchto kategóriách obcí najnižšie. Zároveň v spomínaných veľkostných kategóriách obcí sú hlavní kontrolóri zamestnaní na nízky úväzok a častokrát pôsobia vo viacerých obciach súčasne. Navyše, hlavní kontrolóri sa vzdelávajú cez svoje stavovské organizácie. Tí, ktorí absolvovali školenie na tému whistleblowingu, uvádzali najčastejšie práve školenia realizované cez regionálne vzdelávacie centrá hlavných kontrolórov, Združe-

⁵² Spôsob vyplnenia dotazníka – vrátane odpovedí na otvorené otázky a údajov o kontakte, prihlásení na newsletter či žiadosti o kópiu dotazníka – nám umožnil odhadnúť, do akej miery ho vyplňal hlavný kontrolór. Tento odhad je však iba veľmi orientačný, keďže v samotnom dotazníku sme sa priamo nepýtali, kto ho vyplňal. Náš predpoklad je, že v územnej samospráve nad 2 500 obyvateľov vyplňal HK dva z piatich dotazníkov a v malých obciach len každý desiaty dotazník.

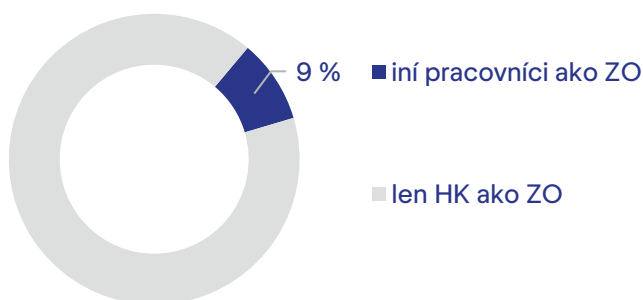
⁵³ V územnej samospráve nad 2 500 obyvateľov školenie absolvovalo 65 % hlavných kontrolórov (ak by sme vybrali len skupinu, pri ktorej je vysoká pravdepodobnosť, že dotazník vyplňal HK). Pri 95 % pravdepodobnosti je Interval spoľahlivosti $\pm 7,3$ %. Skutočný podiel HK, ktorí absolvovali školenie, tak leží v intervale 57 % až 72 %. Pre malé obce sa podobný hrubý odhad nedá pripraviť z dôvodu nízkeho počtu odpovedí, kde predpokladáme, že boli od samotných HK.

nie hlavných kontrolórov (ZHK) či Asociáciu kontrolórov územnej samosprávy (AKUS). Toto všetko pravdepodobne vplýva na to, že štatutári malých obcí nemajú dostatočný prehľad a riešenie vzdelávania svojich hlavných kontrolórov nechávajú na nich. Nepreberajú tak povinnosť priebežne zabezpečovať udržiavanie odborných predpokladov zodpovednej osoby, ako ukladá odsek 4 § 10 zákona.

5 PERSONÁLNE KAPACITY ZODPOVEDNÝCH OSÔB V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE

Ďalšou z výziev funkcie hlavného kontrolóra je výška jeho pracovného úväzku. Ako vidíme z grafu č. 1, každá druhá obec pod 500 obyvateľov a každá tretia obec od 501 do 1 000 obyvateľov má hlavného kontrolóra, ktorý je v obci prítomný maximálne pol dňa týždenne.⁵⁴ Dá sa predpokladať, že takto krátka doba, počas ktorej je kontrolór na pracovisku, má následne vplyv aj na kvalitu výkonu úloh zodpovednej osoby. Výrazne môže byť ovplyvnená kapacita preverovania oznámenia, ako aj schopnosť prijať oznámenie – predovšetkým ak sa obec rozhodne, že možnosťou pre podanie oznámenia je osobné stretnutie priamo so zodpovednou osobou. Tento spôsob pritom patrí medzi 4 najčastejšie určené spôsoby oznamovania v územnej samosprávach. Otázka je tiež možnosť, aby si hlavný kontrolór vyhradil čas na komunikačné aktivity zamerané na informovanie pracovníkov územnej samosprávy o týchto systémoch a na uľahčenie podávania oznámení. Z tohto dôvodu by sme mali na výšku úväzku hlavného kontrolóra prihliadať pri hodnotení personálnych kapacít zodpovedných osôb v územnej samospráve.

Graf č. 4: Podiel VÚC a miest s ÚHK, ktoré majú určených aj iných pracovníkov ako zodpovedné osoby



Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Otázka: **Mali ste okrem hlavného kontrolóra určených aj INÝCH PRACOVNÍKOV, ktorí vykonávali FUNKCIU ZODPOVEDNEJ OSOBY?**

Len samosprávy s ÚHK, počet odpovedí n = 43.

VÚC a mestá len výnimočne zverujú úlohy zodpovednej osoby aj iným pracovníkom z ÚHK.

Keďže sú obce a VÚC obmedzené zákonom, ktorý určuje ako zodpovednú osobu iba hlavného kontrolóra územnosprávneho subjektu, nemôžu kapacitné limity vyriešiť tým, že zveria tieto úlohy aj iným pracovníkom. Výnimkou sú zamestnanci vytvoreného útvaru hlavného kontrolóra (ďalej ÚHK).⁵⁵ Napriek tomu aj mestá a VÚC s existujúcim ÚHK len výnimočne zverujú túto agendu iným zamestnancom ako hlavnému kontrolórovi (pozri graf č. 4). Približne 6 % samospráv bez ÚHK, tiež uviedlo, že funkciu zodpovednej osoby zverili aj iným pracovníkom. Malé obce uvádzali najčastejšie využitie externých dodávateľov, samosprávy nad 2 500 obyvateľov zase prednostu úradu, prípadne iných zamestnancov.⁵⁶

Vďaka nízkym úväzkom HK pôsobí výrazne menej zodpovedných osôb na jeden subjekt územnej samosprávy ako v iných sektoroch.

Ak pri hodnotení personálnych kapacít zodpovednej osoby prihliadneme na výšku úväzku hlavného kontrolóra a na to, či vykonáva úlohy zodpovednej

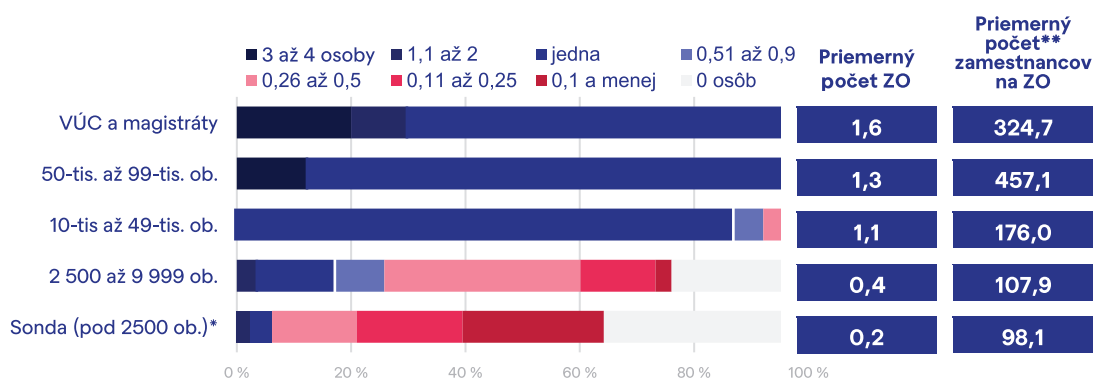
⁵⁴ Prítomnosť hlavného kontrolóra v obci v rámci jeho úväzku závisí na vzájomnej dohode. Tento príklad je iba ilustračný.

⁵⁵ Úrad na ochranu oznamovateľov. 2024. Metodické usmernenie k hlavnému kontrolórovi v postavení zodpovednej osoby na účely zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, str. 9.

⁵⁶ Táto správa sa ďalej nevenuje zákonnosti tohto postupu. Cieľom prieskumu bolo odhaliť, či a ako sa obce vyrovnali s kapacitnými limitmi hlavných kontrolórov.

osoby aj iný zamestnanec, tak v územnej samospráve pôsobí výrazne menej zodpovedných osôb v porovnaní so štátnou správou alebo so súkromným sektorom (pozri graf č. 5). Na malú obec, ktorá má povinnosť zriadiť vnútorné systémy oznamovania, pripadá v priemere len 0,2 zodpovednej osoby. V prípade obcí od 2 500 do 10 000 obyvateľov je to v priemere 0,6 osoby. Situácia sa mení až pri samosprávach nad 10 000 obyvateľov, kde už väčšina má jednu zodpovednú osobu. Tento počet je stále nižší v porovnaní so štátnou správou, kde je priemerný počet zodpovedných osôb 1,6 na jeden orgán⁵⁷ a 1,9 osoby v prípade orgánov od 5 do 49 zamestnancov, či v súkromnej sfére, kde je to 1,8 osoby na organizáciu.⁵⁸ Tomuto stavu sa v samospráve približujú iba VÚC a magistráty. V aplikačnej praxi sa tak týmto ustanovením v zákone obmedzuje a znižuje reálny počet zodpovedných osôb pre tieto systémy v územnej samospráve.

Graf č. 5: Kol'ko zamestnancov plní úlohy zodpovednej osoby v územnej samospráve* (s prihliadnutím na pracovný úväzok hlavného kontrolóra a iných pracovníkov ako zodpovedných osôb)



Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Prepočítaný počet zodpovedných osôb v samospráve (súčet počtu iných pracovníkov ako ZO a úväzku HK, ktorý vykonávali agendu ZO).

*Len za obce, ktoré majú povinnosť zriadiť VSO (reportovali, že majú 5 a viac zamestnancov alebo zriadenú organizáciu voči ktorej majú povinnosť plniť úlohy zodpovednej osoby), počet odpovedí sonda n = 81, 2 500 až 9 999 ob. n = 213, 10-tis až 49-tis. ob. n = 63, 50-tis až 99-tis. ob. n = 8, VÚC a magistráty n = 10. Priemer za samosprávy so zodpovednou osobou.

**Priemerný počet zamestnancov samosprávneho subjektu, ktorí pripadajú na jednu ZO. Údaje o počte zamestnancov sú vypočítané transformáciou kategórií cez stredový bod.

Samozrejme, na jednu zodpovednú osobu pripadá v malých obciach trikrát menej zamestnancov, než v druhostupňovej územnej správe. Avšak ďalšie kapacity (okrem fyzickej prítomnosti) hlavných kontrolórov sme v súvislosti s reálnym výkonom úloh v agende oznamovania v prieskume podrobnejšie nezisťovali. Úlohy spojené s manažovaním interných systémov sa dajú zlaadiť aj s kratším pracovným úväzkom alebo s flexibilnou pracovnou dobou, ale zamestnanec, ktorý túto agendu vykonáva, by mal mať na ňu alokovaný dostatočný časový priestor popri iných povinnostiach. V tomto ohľade predpokladáme, že hlavní kontrolóri s úväzkom 9 % a menej nemajú dosť kapacít vykonávať aj úlohy zodpovednej osoby. Ich úväzok je kritický už aj na účinné

⁵⁷ Údaj z prieskumu medzi štátnymi orgánmi, viac o počte osôb je uvedené v správe. Martin Kovanič a Ľudmila Chovancová. 2022. Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe. Výskumná správa 1/2022. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov. str. 20. Okrem údajov za orgány od 5 do 49 zamestnancov, tie neboli v správe publikované.

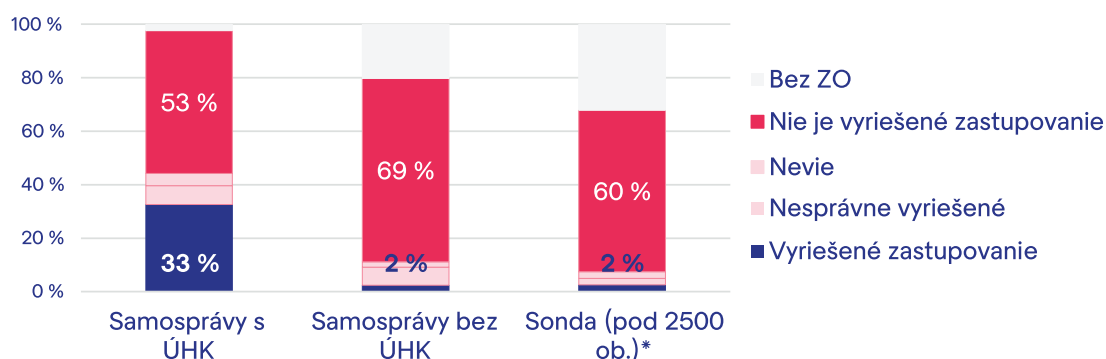
⁵⁸ Údaj z prieskumu medzi organizáciami v súkromnom sektore s počtom zamestnancov nad 50, viac o počte osôb je uvedené v správe. Ľudmila Chovancová a Martin Kovanič. 2022. Podporujú slovenské firmy oznamovateľov nekalých praktík? Komentár 1/2023. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov. str. 14.

vykonávanie kontroly, nieto ešte aj dodatočných úloh.⁵⁹ Z odpovedí v našom prieskume vyplýva, že obce s úväzkom hlavného kontrolóra 10 % a menej tvoria polovicu vo vzorke malých obcí, ktoré majú povinnosť vytvoriť a manažovať VSO. Zvyšok obcí pod 2 500 obyvateľov má hlavného kontrolóra maximálne s polovičným úväzkom, pričom pri väčšine (90 %) je to do 30 % z plného úväzku. Možnosť zladiť agendu whistleblowingu s funkciou hlavného kontrolóra pri úväzku od 10 % do 50 % by si tiež zaslúžila hlbšie preskúmanie, keďže takéto úväzky tvoria väčšinu v obciach a mestách do 10 000 obyvateľov. No aj v tomto prípade predpokladáme, že najšť dostatočný časový priestor na to, aby hlavný kontrolór rozvíjal účinné vnútorné systémy v obci, bude veľkou výzvou.

Obce sa nevyrovnali so zastupiteľnosťou HK v úlohe zodpovednej osoby.

Ďalším problémom priameho vymedzenia hlavného kontrolóra ako zodpovednej osoby je jeho zastupiteľnosť v prípade dlhodobých prekážok v práci alebo v prípade konfliktu záujmov. Pre obce a mestá tak vzniká otázka, čo robiť, ak sa dostanú do tejto situácie. Z nášho prieskumu vyplynulo, že väčšina územných samospráv vopred nerieši tieto okolnosti. Uviedla tak viac ako polovica malých obcí, ako aj obcí nad 2 500 obyvateľov bez vytvoreného ÚHK (pozri graf č. 6). Nad týmto stavom sa nezamyslela ani polovica miest a VÚC s vytvoreným útvarom kontrolórov. Územnosprávne jednotky uvádzali, že tento stav budú riešiť ad hoc, podľa potreby, prípadne priamo uviedli, že hlavného kontrolóra nemá kto zastupovať pri týchto úlohách. Pre oznamovateľa by postupy preverenia mali byť transparentné. S tým súvisia aj vopred známe osoby, ktoré prídu do styku s oznámením a s jeho preverením. V skutočnosti má ale len veľmi málo územných samospráv pripravené postupy pre zastupovanie hlavného kontrolóra (2 % v malých obciach a samosprávach bez ÚHK). Ak ich aj má, tak sú podchytené vo väčšej miere len medzi VÚC a mestami nad 50 000 obyvateľov (samosprávy s ÚHK 33 %). Zvyšné subjekty zväčša na otázku neodpovedali z dôvodu, že hlavný kontrolór nevykonával agendu zodpovednej osoby, prípadne mali zastupovanie vyriešené nesprávnym spôsobom (poverenie iného pracovníka ako zamestnanca ÚHK obce).

Graf č. 6: Podiel samospráv, ktoré majú vyriešenú zastupiteľnosť HK vo funkcii zodpovednej osoby



Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Otázka: **Akým spôsobom je vyriešená ZASTUPITEĽNOSŤ HLAVNÉHO KONTROLÓRA vo funkcii zodpovednej osoby?**

*Len za obce, ktoré majú povinnosť zriadiť VSO (reportovali, že majú 5 a viac zamestnancov alebo zriadenú organizáciu, voči ktorej majú povinnosť plniť úlohy zodpovednej osoby). Počet odpovedí sonda n = 81, 2 500 až 9 999 ob. n = 213, 10-tis až 49-tis. ob. n = 63, 50-tis až 99-tis. ob. n = 8, VÚC a magistráty n = 10.

⁵⁹ Dušan Hrkel'. 2020. Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK, Analytická správa. NKÚ, Nitra. str. 13.

6 HLAVNÝ KONTROLÓR V POZÍCII ZODPOVEDNEJ OSOBY PRE ZRIADENÉ ORGANIZÁCIE

Hlavný kontrolór plní funkcie zodpovednej osoby aj pre rozpočtové a príspevkové organizácie a pre fondy v správe územnej samosprávy, ak majú od 5 do 49 zamestnancov.⁶⁰

Územnosprávne jednotky okrem vyššie spomenutých zriaďujú aj spoločnosti s ručením obmedzeným, združenia obcí, iné združenia právnických osôb, neziskové organizácie, akciové spoločnosti, nadácie či ďalšie organizácie. Zároveň majú v zriaďovateľskej pôsobnosti organizácie bez právnej subjektivity.⁶¹ Z údajov registra subjektov verejnej správy ŠÚ SR a z databázy FINSTAT⁶² sme odhadli, že územná samospráva má zriadených približne 4 662 organizácií s právnou subjektivitou. Podľa aktuálne platnej legislatívy má hlavný kontrolór povinnosť plniť funkciu zodpovednej osoby približne pri polovici z nich (47 – 49 %⁶³). Napriek tomu, že má tento odhad svoje limity, ilustruje, že hlavní kontrolóri majú na starosti množstvo zriadených organizácií. náš hrubý odhad je, že hlavní kontrolóri 986 samospráv plnia úlohy zodpovednej osoby pre ďalších 2 273 organizácií (pozri tabuľka č. 2).

Tabuľka č. 2: Odhad počtu zriadených organizácií, pri ktorých má hlavný kontrolór povinnosť plniť úlohy zodpovednej osoby

	Priemerný počet org.*	Celkový počet ROPOF 5-49 z.	Celkový počet zriad. org
VÚC a magistráty	51	511	993
50-tis. až 99-tis. ob.	10	90	262
10-tis. až 49-tis. ob.	6	426	976
2 500 až 9 999 ob.	2	455	979
Sonda (menej ako 2 500 ob.)*	1	791	1 452

Zdroj: FINSTAT a ŠÚ SR

Samosprávy, ktoré majú povinnosť zastrešiť zriadené organizácie: VÚC a magistráty n = 10, 50 až 99-tis. ob. n = 9, 10 až 49-tis. ob. n = 67, 2 500 až 9,9-tis. ob. n = 199, pod 2 500 ob n = 701.

*Priemerný počet zriadených organizácií na jedného HK, pre ktoré plní úlohy ZO v danej kategórii územnej samosprávy.

⁶⁰ Úrad na ochranu oznamovateľov. 2024. Metodické usmernenie k hlavnému kontrolórovi v postavení zodpovednej osoby na účely zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. str. 9.

⁶¹ Napríklad materské školy a základné školy, ktoré nemajú všetky ročníky a školské zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce, sú právnické osoby, len ak tak rozhodne obec. Ak právnou subjektivitu nemajú, sú súčasťou inej právnickej osoby (napr. školský klub detí alebo zariadenie školského stravovania je súčasťou základnej školy). Pozri ustanovenie § 27 ods. 6 zákona č. 245/2008 Z. z. a § 112 ods. 2 zákona č. 245/2008 Z. z. Prípadne JUDr. Jakub Ulaher, PhD., LL.M. Právna subjektivita škôl <https://www.vssr.sk/clanok-z-titulky/pravna-subjektivita-skol-2021-2.htm>.

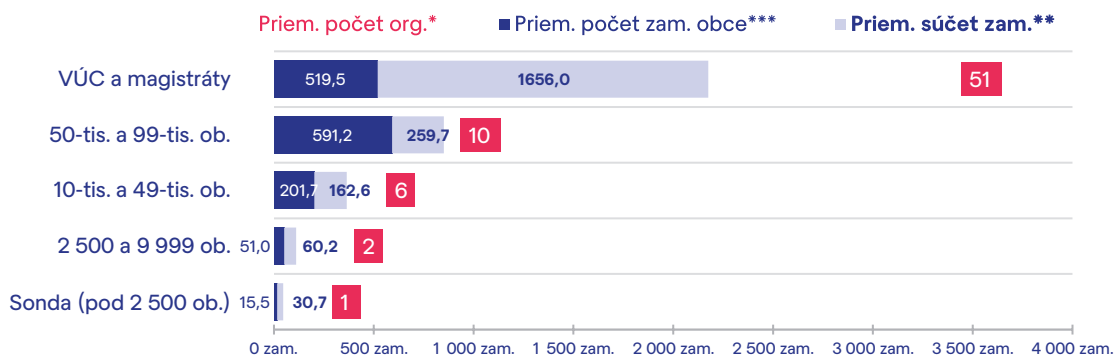
⁶² Databáza FINSTAT uvádza zoznam organizácií a k nim typ vlastníctva, databáza Subjekty VS február 2024 pre niektoré organizácie navyše uvádza aj zriaďovateľa. Pre organizácie, kde nebol zriaďovateľ uvedený, sa zriaďovateľ určil podľa sídla. Výnimky: Stredné školy boli plošne pripísané samosprávnym krajom. Organizácie pre mestá Bratislava, Košice a VÚC boli priradené podľa výročnej správy z roku 2022. Limitmi odhadu sú najmä neuvedený názov zriaďovateľa pre ¼ organizácií a isté percento chyby pri priradení zriaďovateľa podľa sídla organizácie. Prípadne úplne chýbajúce organizácie v databáze. Zároveň 12 % organizácií malo nezistený počet zamestnancov, tie boli plošne priradené ku kategórii 5 až 49 zamestnancov.

⁶³ Výsledné číslo je závislé na tom, koľko z organizácií s nezisteným počtom zamestnancov bude v kategórii od 5 do 49 pracovníkov.

HK majú povinnosť zastrešiť pod VSO približne polovicu zriadených organizácií. Pod VSO VÚC najväčších miest tak patria stovky zamestnancov.

Ak sa v tomto kontexte pozrieme na vnútorné mechanizmy oznamovania z hľadiska počtu zamestnancov, ktorí pod tieto organizácie spadajú, je zjavné, že najmä VÚC spravujú interný whistleblowing pre pomerne veľa zamestnancov. Napríklad jeden hlavný kontrolór za VÚC alebo magistrát zastrešuje – okrem približne 500 zamestnancov samosprávneho subjektu – aj priemerne 51 iných zriadených organizácií s ďalšími 1 600 zamestnancami (pozri graf č. 7). Napriek tomu, že ide o veľmi hrubý odhad založený na stredných bodoch veľkostných kategórií počtu zamestnancov, môžeme tieto údaje použiť na ilustrovanie približnej veľkosti vnútorných systémov oznamovania v jednotlivých typoch územnej samosprávy. Hlavný kontrolór vyššej územnej správy manažuje interný whistleblowing v priemere pre viac ako 1 000 zamestnancov, pri veľkých mestách pre 800 – 900 zamestnancov a v prípade miest a obcí s minimálne 10 000 obyvateľmi pre 300 – 400 zamestnancov. Pri obciach pod 10 000 obyvateľov sú to zrejme VSO pre približne 100 zamestnancov.

Graf č. 7: Odhad veľkosti VSO (počtu zamestnancov), ktoré by mali územné samosprávy spravovať



Zdroj: FINSTAT a ŠÚ SR

Samosprávy, ktoré majú povinnosť zastrešiť zriadené organizácie: VÚC a magistráty n = 10, 50 až 99-tis. ob. n = 9, 10 až 49-tis. ob. n = 67, 2 500 až 9,9-tis. ob. n = 199, pod 2 500 ob. n = 701

*Priemerný počet zriadených organizácií na jedného HK, pre ktoré plní úlohy ZO v danej kategórii samosprávy.

**Odhad priemerného súčtu zamestnancov za zastrešené organizácie, ktorí pripadajú na jedného HK. Kategórie zamestnancov sú transformované cez stredový bod a spriemerované.

***Priemerný počet zamestnancov samosprávneho subjektu, pre ktorých HK spravuje VSO, v samosprávach zastrešujúcich aj iné organizácie. Údaje boli vypočítané transformáciou kategórií cez stredový bod.

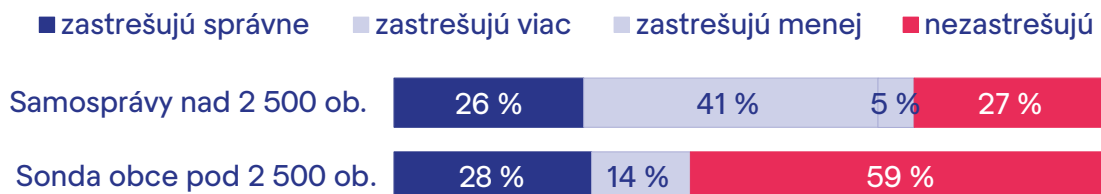
Najväčšie systémy tak spravujú samosprávne subjekty nad 50 000 obyvateľov, ktoré môžu zapojiť celý útvar hlavného kontrolóra. V prípade miest a obcí s minimálne 10 000 obyvateľmi, v ktorých nemajú zriadený útvar hlavného kontrolóra, nastáva nápor na kapacitné možnosti zodpovednej osoby, keďže túto prácu musí kontrolór zvládnuť sám. V porovnaní so súkromnou sférou takto rozsiahle vnútorné systémy oznamovania spravujú len veľké firmy, ktoré na to vyčlenia tím zamestnancov (v priemere 1,8 osoby). Aktuálny model zastrešovania zriadených organizácií môže klást nerealne očakávanie na kapacity jedného hlavného kontrolóra a jeho schopnosť efektívne spravovať VSO. Aj preto je vhodné otvoriť diskusiu o tom, či neuvolniť zákonné pridelenie tejto funkcie výlučne hlavnému kontrolórovi.

V aplikačnej praxi nie je jasné, ktoré konkrétne organizácie a v akom rozsahu má obec zastrešiť pod VSO.

Druhý problém, pred ktorým stoja hlavní kontrolóri, je legislatívou určená hranica 50 zamestnancov, od ktorých si vybrané zriadené subjekty vytvárajú a manažujú VSO sami, keďže počet zamestnancov mnohých organizácií počas roka kolíše na tejto hranici. K tomu sa pridala zmena legislatívy, ktorá v roku 2023 zrušila možnosť dobrovoľne si určiť zastrešovanie organizácií aj

nad 50 zamestnancov. To vytvára zmätok nielen v územnej samospráve. Mnohé obce a mestá tak zastrešujú organizácie, ktoré by už mali mať vlastné VSO (pozri graf č. 8). Z územnosprávnych subjektov nad 2 500 obyvateľov 41 % zastrešuje aj organizácie nad 50 zamestnancov, prípadne obchodné spoločnosti s ručením obmedzeným alebo akciové spoločnosti, či iné organizácie, ktoré by nemuseli. Zároveň každá štvrtá územná samospráva s povinnosťou zastrešiť svoje zriadené organizácie tak nerobí vôbec. Menšie obce majú vyššiu tendenciu nezastrešovať pod VSO zriadené organizácie, pri ktorých majú túto povinnosť. Tento výsledok súvisí s neexistenciou vytvorených VSO pre samotnú obec. Celkovo je ale zrejmé, že identifikácia, ktoré organizácie by mala územná samospráva po novele zastrešovať pod svoje interné systémy oznamovania, je nejasná. Zákonodarca by mal adresovať túto v súčasnosti nepresne definovanú požiadavku, aby sa predišlo rôznorodej aplikácii týchto pravidiel v praxi. Súčasnú nastavenie, podľa ktorého zriadená organizácia preberá správu nad svojimi vnútornými systémami oznamovania po dosiahnutí 50 zamestnancov, môže viesť k situácii, keď tento stav nastane napríklad uprostred preverovania podaného oznámenia. Znamená to, že v takomto prípade hlavný kontrolór odovzdá rozpracovaný prípad novej zodpovednej osobe v organizácii len preto, že práve prijali 50 zamestnanca? Z tohto hľadiska je situácia veľmi neprehľadná nielen pre hlavných kontrolórov a zodpovedné osoby v zriadených organizáciách, ale aj pre samotného oznamovateľa.

Graf č. 8: Reportované zastrešovanie zriadených organizácií územnou samosprávou, ktorá má túto povinnosť



Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Otázka: **ZASTREŠUJE VNÚTORNÝ SYSTÉM aj niektoré z organizácií ZRIADENÝCH, založených alebo s majetkovou účasťou či v správe obce/kraja?**

Len tie samosprávy, ktoré majú zriadené ROPOF 5 – 49 zamestnancov sonda n = 29, samosprávy nad 2 500 ob. n = 219.

7 EDUKÁCIA ZAMESTNANCOV O VSO ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Územnosprávne subjekty si prostredníctvom zodpovednej osoby, hlavných kontrolórov, plnia informačnú úlohu oboznamovať zamestnancov zastrešených zriadených organizácií o existencii VSO, interných procesoch oznamovania, úlohe zodpovednej osoby, o externom oznamovaní a ochrane pre oznamovateľov. Informovanie by malo prebiehať v stručnej, zrozumiteľnej, jasne formulovanej a ľahko dostupnej forme. Tento aspekt je však v prostredí územnej samosprávy a vzťahu hlavného kontrolóra k zriadeným organizáciám špecifický. Zriadené organizácie sú samostatné subjekty a kontakt so zamestnancami prebieha cez štatutára danej organizácie. Zároveň primárnou funkciou hlavného kontrolóra je kontrolovať, ako efektívne a legálne nakladajú tieto organizácie s financiami a majetkom územnej samosprávy. Toto následne vplýva na vzťah kontrolóra a kontrolovaného subjektu – zriadenej organizácie. Z tohto dôvodu môže byť niekedy náročné vybudovať si komunikačnú linku k zamestnancom zriadených organizácií, cez ktorú by si hlavný kontrolór mohol plniť túto úlohu a zabezpečiť tak ich dobrú informovanosť o VSO. Hlavný kontrolór v pozícii zodpovednej osoby je tu závislý od spolupráce štatutára danej organizácie. Tento vzťah s kontrolórom ako externým vykonávateľom dohľadu bude mať pravdepodobne aj širší vplyv na budovanie dôvery týchto pracovníkov k vnútorným systémom obce, ktoré by mali využívať pre interné oznámenie nekalých praktík spozorovaných na pracovisku.

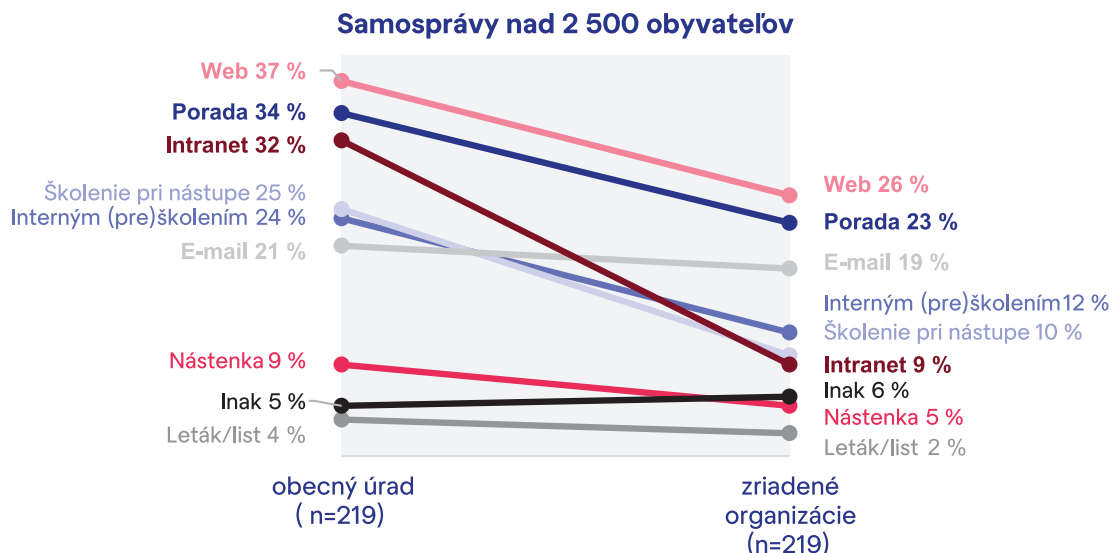
Vzdelávanie
zamestnancov o VSO
je často formálne.

Uvedený príklad bude jedným z viacerých aspektov, ktorý vyplýva na nižšiu tendenciu územných samospráv oboznamovať o internom whistleblowingu zamestnancov zriadených organizácií, ktoré by mali zastrešovať. Na otázku, či o VSO informovali zamestnancov zriadených organizácií, odpovedala iba približne polovica územných samospráv nad 2 500 obyvateľov. Ide o tie, ktoré majú zriadené organizácie a ktoré zároveň uviedli, že ich zastrešujú (48 % všetkých subjektov nad 2 500 obyvateľov). Z nich 77 % deklarovalo, že si splnilo informačnú povinnosť voči týmto zamestnancom. Na druhej strane, až 91 % obcí a miest nad 2 500 obyvateľov, ktoré mali zriadený aspoň základ VSO, uviedlo, že upovedomilo zamestnancov svojho úradu o internom whistleblowingu. Deklarovaný údaj územných samospráv o tom, že informovali zamestnancov o vnútorných systémoch, je taktiež celkovo mierne nižší v porovnaní s ústrednou štátnou správou, kde tak urobila drvivá väčšina orgánov.

Ak by sme pre potreby lepšieho porovnania úrovne informovanosti zamestnancov samosprávnych úradov a zriadených organizácií zjednotili pohľad na tieto čísla a vychádzali pre obe z počtu samospráv nad 2 500 obyvateľov so zriadenými organizáciami s povinnosťou zastrešiť ($n = 219$), tak 58 % z nich uviedlo, že informovalo zamestnancov svojich úradov, a 42 % z nich deklarovalo, že poučilo zamestnancov zriadených organizácií. Hlavní kontrolóri, ktorí ako zodpovedné osoby plnia tieto úlohy pre obce, zároveň využívajú aj mierne iné spôsoby edukácie zamestnancov zriadených organizácií v porovnaní so zamestnancami obce. Z grafu č. 9 je zrejmé, že v prípade zriadených organizácií častejšie využívajú e-mail alebo iný spôsob informovania. Zatiaľ čo pri zamestnancoch obce sú tri najpoužívanéjšie spôsoby informovania – webstránka obce, porady a intranet. Pri zamestnancoch zriadených organizácií to je webstránka obce, porady a e-mail. Pri týchto zamestnancoch sa objavil aj iný spôsob oboznamovania. Pri ňom respondenti uvádzali najčastejšie infor-

movanie prostredníctvom smernice zaslanej štatutárovi, ktorý mal následne za povinnosť informovať svojich zamestnancov. Prípadne hlavný kontrolór pripravil školenie na tému whistleblowingu pre štatutárov zastrešených organizácií. Hlavní kontrolóri niekedy koordinujú školenie zamestnancov samotnej obce aj s prednostom úradu, prípadne s personálnym oddelením.

Graf č. 9: Porovnanie spôsobov, akými územné samosprávy využívajú informačné kanály na informovanie o VSO zamestnancov obce verzus zriadených organizácií



Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Otázka: **Akým SPÔSOBOM boli PRACOVNÍCI ZRIADENÝCH organizácií INFORMOVANÍ o náležitostiach VSO?**

Len tie samosprávy, ktoré majú povinnosť zriadiť VSO a majú zriadené ROPOF 5 – 49 zamestnancov a povinnosť ich zastrešiť pod VSO samosprávy.

Školenia a tréningy špecializované na whistleblowing sa v územnej samospráve realizujú v menšej miere. Napriek tomu, že môžu výrazne vplývať na účinnosť interných systémov oznamovania a ich využívanie, ich realizáciu deklaruje len každá štvrtá územná samospráva pre svojich zamestnancov a každá desiatá pre zamestnancov zriadených organizácií. Oblasť vzdelávania o whistleblowingu je tak v samospráve málo rozvinutá. Ak k tomu pridáme špecifické postavenie kontrolóra v úlohe zodpovednej osoby, bude pre úrad potrebné hlbšie preskúmať potreby jednotlivých typov samospráv a navrhnúť stratégiu, ako oblasť vzdelávania v územnej samospráve podporiť a rozvinúť.

8 ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Táto správa sumarizuje vybrané výsledky z prieskumu o vytvorených vnútorných systémoch oznamovania v územnej samospráve. Zameriava sa na výzvy v tejto agende spojené s funkciou hlavného kontrolóra ako zákonom určenou zodpovednou osobou pre interné oznamovanie.

Kľúčové výsledky a identifikované problémy:

- 1. Ku koncu roka 2023 zriadilo VSO len 73 % územnosprávnych jednotiek nad 2 500 obyvateľov (215 jednotiek) a iba 45 % malých obcí so zákonnou povinnosťou (36 obcí zo sondy). Zároveň sa tieto systémy využívajú len minimálne.** Za tri roky (2021 – 2023) sa v územnej samospráve interne zaevidovalo iba 11 oznámení. V porovnaní s ústrednou štátnou správou je tento počet nižší. Najväčší podiel obcí a miest, ktoré si povinnosť zriadiť VSO nespĺnili, je vo veľkostnej kategórii pod 10 000 obyvateľov. Povedomie o agende whistleblowingu je tak medzi týmito subjektmi najmenšie. Zároveň môže byť správa VSO organizačne náročná najmä pre malé obce (v našom prieskume obce pod 2 500 obyvateľov). Okrem výziev, ktoré vyplývajú z malých pracovných kolektívov, sú určujúce aj aspekty súvisiace s nastavením systému, konkrétne tým, že len hlavný kontrolór môže zastávať funkciu zodpovednej osoby. Na tie sme sa zamerali v ďalších výskumných otázkach.
- 2. Pre polovicu hlavných kontrolórov (51 %), na ktorých sme v prieskume získali kontakt, uviedli, že neabsolvovali žiadne školenie v oblasti ochrany oznamovateľov a whistleblowingu. Táto situácia je najkritickejšia v obciach do 2 500 obyvateľov, kde je povedomie o tejto agende najnižšie.** V obciach pod 10 000 obyvateľov je výrazne nižšie povedomie o tom, či ich zodpovedná osoba (hlavná kontrolórka či kontrolór) absolvovala vzdelávanie v agende whistleblowingu. Štatutári malých obcí tak pravdepodobne nepreberajú povinnosť priebežne zabezpečovať udržiavanie odborných predpokladov zodpovednej osoby – ako ukladá odsek 4 § 10 zákona.
- 3. Úväzky hlavných kontrolórov ako kontrolórov sú v mnohých obciach veľmi nízke, čo znemožňuje účinné vykonávanie povinností. Veľká väčšina zodpovedných osôb v malých obciach má úväzok maximálne 30 % (91 % HK) a v územných samosprávach pod 10 000 obyvateľov zväčša do 50 % bežného úväzku (78 % HK).** Obce pod 10 000 obyvateľov tak majú problém zabezpečiť zodpovednú osobu prítomnú na pracovisku na bežný pracovný úväzok. Na malú obec, ktorá má povinnosť zriadiť vnútorné systémy oznamovania, pripadá v priemere len 0,2 zodpovednej osoby. To spôsobuje, že počet zodpovedných osôb v územnej samospráve na jeden subjekt je výrazne nižší v porovnaní s personálnym zabezpečením v štátnej správe alebo v súkromnom sektore. Zároveň je v územnej samospráve výrazne viac malých subjektov v porovnaní s ústrednou štátnou správou, ktoré majú povinnosť zriadiť VSO.
- 4. Oznamovacie systémy, ktoré spravujú územné samosprávy nad 50 000 obyvateľov, zahŕňajú stovky zamestnancov. Kapacitné nároky na hlavnú kontrolórku či kontrolóra sú tak vysoké. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby tieto systémy spravoval tím zodpovedných osôb, čo**

sa aktuálne deje len zriedka, napriek tomu, že tieto subjekty môžu poveriť celý útvar hlavného kontrolóra. Zároveň aj hlavní kontrolóri v obciach nad 10 000 obyvateľov, bez útvaru hlavného kontrolóra, a teda ďalších kolegov, spravujú VSO na úrovni veľkých firiem súkromného sektora. Ďalším problémom je aj **nesystémové a nejednoznačné legislatívne určenie, ktoré zriadené organizácie zastrešujú svojimi vnútornými systémami obce a ktoré nie**. Je nevyhnutné, aby zákon jasnejšie definoval pravidlá pre vznik povinnosti vytvárať interné systémy pre whistleblowing, predovšetkým v prípade organizácií s počtom zamestnancov fluktuujúcim okolo hranice 50, čím by sa predišlo rôznorodým interpretáciám a nedostatkom v praxi. Na diskusiu je aj otázka vynechania niektorých právnych foriem z tejto povinnosti – ako sú spoločnosti s ručným obmedzeným, akciové spoločnosti a neziskové organizácie, ktoré územné samosprávy zriaďujú pomerne často.

5. **Legislatívne obmedzenie pridelujúce funkciu zodpovednej osoby výlučne hlavnej kontrolórke či hlavnému kontrolórovi obmedzuje možnosť delegovania tejto agendy na ďalších zamestnancov a znižuje flexibilitu celého systému.** Len 54 územnosprávnych subjektov s ÚHK má možnosť priblížiť sa metodickému odporúčaniu ÚOO a určiť pre vykonávanie úloh zodpovednej osoby tím zamestnancov. Iné územné samosprávy tak nemajú možnosť poverením aj iného zamestnanca vyriešiť zastupovanie hlavného kontrolóra v prípade jeho absencie či konfliktu záujmov pri prijatom oznámení alebo tak kompenzovať nižší úväzok hlavného kontrolóra. Zároveň územná samospráva zväčša nemá vopred pripravené procesy pre zastupovanie zodpovednej osoby.
6. **Nedostatočné vzdelávanie zamestnancov na tému whistleblowingu znižuje účinnosť vnútorných systémov v územnej samospráve.** Hlavná kontrolórka alebo hlavný kontrolór sú pri informovaní zamestnancov zriadených organizácií odkázaní na spoluprácu so štatutármi.⁶⁴ Tento vzťah je často obmedzený na formálne procesy, čo negatívne vplýva na dostupnosť informácií o VSO pre zamestnancov. Je to jeden z dôvodov, prečo **sa aj pri zamestnancoch samotnej územnej samosprávy tréningy a školenia na tému whistleblowingu realizujú v nedostatočnej miere.**

Vplyv negatívnych faktorov legislatívneho obmedzenia a funkcie hlavného kontrolóra sa v obciach pod 10 000 obyvateľov znásobuje, čím sa brzdí rozvoj účinných systémov oznamovania. VSO obcí pod 10 000 obyvateľov nemá zodpovednú osobu bežne prítomnú na pracovisku a zároveň ju nemôže nik zastupovať. Navyše, celkové povedomie o agende whistleblowingu je nízke, mnohé obce aj napriek povinnosti od roku 2014 nemajú vytvorené VSO a nevedia, či ich zodpovedná osoba je vyškolená v agende. Pritom práve tieto vnútorné systémy zápasia s výzvou, ako ich manažovať v malom pracovnom kolektíve tak, aby boli účinné a pre obec prínosné. V obciach pod 2 500 obyvateľov je situácia ešte kritickejšia.

Účinné vnútorné systémy oznamovania sú aj v územnej samospráve kľúčové pre podporu transparentnosti a ochranu verejných zdrojov. Ich malé využívanie, aj vďaka legislatívnemu nastaveniu, aktuálne predstavuje stratenú príležitosť slovenskej územnej samosprávy.

⁶⁴ HK sú v tejto úlohe závislí od spolupráce či už riaditeľov jednotlivých zriadených organizácií, ale aj starostov, primátorov a predsedov VÚC a osobných úradov týchto územných samospráv.

Odporúčania:

1. Podpora informovanosti a komunikácie:

- Na základe výsledkov odporúčame Úradu na ochranu oznamovateľov vytvoriť komunikačnú stratégiu pre osvetu v agende whistleblowingu cielenú špeciálne na menšie územné samosprávy a ich zriadené organizácie. Tým by sa mohlo zabezpečiť zvýšenie miery zavedených VSO medzi obcami s menej ako 2 500 obyvateľmi.
- Úrad by sa v tomto smere mal primárne zamerať na starostky a starostov či primátorky a primátorov s cieľom zvyšovať ich povedomie nielen o povinnosti zriadiť vlastné VSO. Ďalšími dôležitými úlohami pre dobré fungovanie vnútorných systémov oznamovania sú informovanie o týchto systémoch dostupnou formou (ideálne realizovať tréningy zamestnancov) a uľahčovanie podávania oznámení. Zameranie komunikácie aj na tieto dva aspekty môže pomôcť zlepšiť účinnosť VSO.
- V územných samosprávach nad 50 000 obyvateľov odporúčame úradu propagovať spravovanie VSO viacerými zamestnancami útvaru hlavného kontrolóra. Toto nastavenie pomôže navýšiť personálne kapacity pre agendu zodpovednej osoby. Zároveň odporúčame zaradiť najväčšie VSO územnej samosprávy (VÚC a magistráty miest Bratislava a Košice) medzi strategické ciele rozvoja oznamovateľskej infraštruktúry. Podpornými aktivitami zo strany úradu je možné podporiť rozvoj najväčších vnútorných systémov samosprávy a posunúť ich smerom k aktívne fungujúcemu mechanizmu na riešenie nekalých praktík spozorovaných na pracovisku. Vďaka svojej veľkosti (z hľadiska počtu zamestnancov a personálnych kapacít) majú tieto systémy najlepšie predpoklady účinne a rýchlo reagovať a naprávať prípadné pochybenia či nekalé praktiky.

2. Posilnenie vzdelávania:

- Celkový stav poukazuje na potrebu systematického vzdelávania a podpory hlavných kontrolórov a kontrolórov v agende whistleblowingu v menších územných samosprávach. Zároveň je v týchto typoch územnosprávnych subjektov otázna aj príprava samotných starostiek a starostov pre prípad zastupovania funkcie hlavného kontrolóra, keďže v obciach bez ÚHK sú jediní, ktorí môžu kontrolóra v tejto funkcii zastúpiť. Odporúčame preto Úradu na ochranu oznamovateľov (prípadne aj združeniam kontrolórov a iným aktérom činným v oblasti vzdelávania o whistleblowingu) pripraviť špecifické vzdelávanie pre tieto dve cieľové skupiny. Realizácia vzdelávaní by mohla pomôcť ďalšiemu rozvoju VSO v malých obciach na Slovensku.
- Ďalej odporúčame Úradu na ochranu oznamovateľov podporiť vytváranie metodických príručiek a usmernení pre špecifické prostredie územných samospráv a malých pracovných kolektívov, určených nielen pre hlavné kontrolórky a kontrolórov, ale aj štatutárov obcí a miest. Témy týchto usmernení môžu byť identifikované zo žiadostí o odborné stanovisko adresovaných úradu, v spolupráci so zväzmi kontrolórov, čiastočne aj z tohto prieskumu. Meto-

dické materiály môžu napomôcť ďalšiemu rozvoju účinnosti VSO v samospráve.

3. Úprava legislatívneho rámca:

- Na základe aplikačných problémov v praxi, ktoré sme identifikovali v prieskume, odporúčame zákonodarcovi zvážiť a Úradu na ochranu oznamovateľov a iným aktérom aktívnym v agende whistleblowingu pripraviť a zasadiť sa za úpravy zákona, ktoré by zahŕňali:
 - » Delegovanie funkcie zodpovednej osoby z hlavného kontrolóra aj na ďalších zamestnancov, a to hlavne v mestách a obciach pod 10 000 obyvateľov alebo v územnosprávnych jednotkách bez ÚHK. Podobnou úpravou by sa docielilo navýšenie personálnych kapacít zodpovedných osôb v územnej samospráve. Rizikom úpravy môže byť delegovanie úloh zodpovednej osoby na nedostatočne odborne vybavených zamestnancov. Toto je však rizikom aj v aktuálne platnej legislatíve pri ostatných zamestnávateľoch.
 - » Umožniť zlučovanie VSO medzi viacerými obcami pre efektívnejšie využívanie personálnych, technických a finančných zdrojov. Alternatívou je aj oslobodenie miest a obcí pod 10 000 obyvateľov, prípadne obcí pod 2 500 obyvateľov od tejto povinnosti. Pre obe tieto možnosti je potrebné vypracovať analýzu možných rizík a prínosov takéhoto riešenia. Cieľom novej úpravy by malo byť zníženie personálnej a finančnej záťaže pri vytváraní a manažovaní VSO pre malé subjekty územnej samosprávy. Zároveň by táto úprava mohla znížiť čisto formalistické vytváranie VSO bez väčšej využiteľnosti v malých obciach a organizáciách.
 - » Upresnenie v prípade kolísavého počtu zamestnancov na hranici 5 alebo 50, ktoré zriadené organizácie majú obce a mestá povinnosť zastrešiť svojimi vnútornými systémami. Zároveň odstrániť nesystémové nastavenie, kde sa niektoré malé organizácie zastrešujú a iné nie. Zlepšenie legislatívy v tomto ohľade by prispelo k jednotnejšej aplikácii v praxi a odstránilo rozdiely, pri ktorých niektoré samosprávy zastrešujú pod svoje VSO zriadené organizácie s rovnakým počtom zamestnancov, zatiaľ čo iné nie.

ZOZNAM LITERATÚRY

ABAZI, Vigjilencia. 2019. Explanatory memorandum for Congress of local and regional authorities. The protection of whistleblowers Challenges and opportunities for local and regional government. 36th SESSION. Report. CG36(2019)-14final. Rapporteur: 1 Josan MEIJERS, Netherlands (R, SOC). Council of Europe. str. 22-23.

ČERNENKO, Tomáš – HARVAN, Peter – KUBALA, Jozef. 2017. Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach. Ekonomická analýza. Inštitút finančnej politiky, MF SR a Katedra verejnej správy a reg. rozvoja, EUBA. str. 7.

FILIPOVÁ, Monika – JANOŠKO, Ján – KURILOVÁ, Naďa – BUJNOVÁ, Michaela – ČONTOŠ, Michal. 2019. Analýza fungovania vnútornej kontroly v miestnej samospráve. Inštitút hlavného kontrolóra. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Sekcia verejnej správy, odbor miestnej štátnej správy, samosprávy a zahraničných vzťahov. str. 8-9, 12.

FLASH EUROBAROMETER 539. 2024. Flash Eurobarometer 539 – Public opinion in the EU regions January-February 2024. National report: Slovakia. European Commission.

HRKEĽ, Dušan. 2020. Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK. Analytická správa. Nitra: NKÚ. str. 12, 13.

HRKEĽ, Dušan. 2024. Analýza systému vnútornej kontroly zabezpečovanej HK. Predbežná štúdia. Nitra: NKÚ. str. 9.

HUNKOVÁ, Mária. 2022. Vnútny systém preverovania oznámení o nezákonnej činnosti. Manuál pre verejný sektor. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov. str. 11, 25.

CHOVANCOVÁ, Ľudmila – KOVANIČ, Martin. 2023. Podporujú slovenské firmy oznamovateľov nekalých praktík? Komentár 1/2023. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov. str. 14.

KENNY, Kate, VANDEKERCKHOVE, Wim – FOTAKI, Marianna. 2019. The Whistleblowing Guide, Speak-up Arrangements, Challenges and Best Practices. Hoboken: Wiley. str. 101, 131.

KIŠŠ, Štefan – ERDÉLYIOVÁ GANCÁROVÁ, Martina – HELLEBRANDT, Tomáš – HRONČEK, Peter – KURIAN, Matej – MARTIŠKOVÁ, Lenka – ONDICOVÁ, Monika – MANDŽÁK, Peter. 2020. Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe. Záverečná správa. marec 2020. Útvar hodnoty za peniaze, MF SR. str. 31.

KOVANIČ, Martin – CHOVANCOVÁ, Ľudmila. 2023. Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe. Výskumná správa 1/2023. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov. str. 15, 18, 20.

MOBERLY, Richard. 2014. „To persons or organizations that may be able to effect action: Whistleblowing recipients.“ In: International Handbook in Whistleblowing Research, (ed.) A.J. Brown, David Lewis, Richard Moberly and Wim

Vandekerckhove. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing. str. 273.

POLIAK, Ladislav. 2016. „Hlavný kontrolór obce – vybrané problémy.“ V: STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 4, číslo 1. ISSN 1339-3995. STUDIA IURIDICA Cassoviensia. str. 74.

PREVITALI, Pietro – CERCHIELLO, Paola. 2022. Organizational Determinants of Whistleblowing. A Study of Italian Municipalities. Public Organization Review. Springer. str. 903-918.

Report to the Nations. 2024. Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. Austin, TX: Association of Certified Fraud Examiners. str. 23-14.

STN ISO 37002. 2024. STN ISO 37002: Systémy manažérstva oznamovania previnení. Bratislava: Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR.

TEKELI, Jozef, JUDr. 2010. „Vybrané aspekty pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce.“ V: Liberalizácia pracovného práva a nové trendy vo vývoji pracovných vzťahov, (ed.) E. Janíková – M. Dolobáč. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. str. 289.

TERRACOL, Marie. 2022. Internal whistleblowing systems. Best practice principles for public and private organisations. Berlin: Transparency International.

ÚOO Factsheet. 2023. ÚOO Factsheet – prehľad za rok 2023. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov.

Úrad na ochranu oznamovateľov. 2024. Metodické usmernenie k hlavnému kontrolórovi v postavení zodpovednej osoby na účely zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov. str. 2, 3, 9.

Úrad na ochranu oznamovateľov. 2024. Metodické usmernenie č. 1/2022 k pojmu oznámenie, na účely zákona č. 54/2019 Z. z., aktualizované znenie 2024. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov. str. 3 a 4.

ŽOFČINOVÁ, Vladimíra – KRÁL, Rastislav. 2014. „Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky“. V: GRANT journal ISSN 1805-062X, 1805-0638 (online), ETTN 072-11-00002-09-4. GRANT Journal, MAGNANIMITAS Assn.. str. 44.

Zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 189/2023 Z. z. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajocho).

Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

PRÍLOHA 1: OPIS PRIESKUMU

Prieskumu mapovania vnútorných systémov oznamovania v územnej samospráve predchádzal kvalitatívny prieskum, ktorý bol realizovaný v druhej polovici roka 2023. V tejto kvalitatívnej fáze zisťovania sa zrealizovalo desať pološtruktúrovaných rozhovorov s hlavnými kontrolórmi z väčších, stredne veľkých aj malých obcí a z dvoch VÚC. Polovica respondentov bola zo západného Slovenska, štyria respondenti zo stredného Slovenska a jeden z východného Slovenska. Tieto rozhovory slúžili na hlbšie pochopenie skúseností hlavných kontrolórov v pozícii zodpovednej osoby pre oznamovanie, ako aj ich vnímania fungovania vnútorného oznamovania v územnej samospráve vo všeobecnosti. Medzi hlavné výsledky, ktoré vzišli z tejto fázy, patria nasledovné východiská:

- Povedomie o agende whistleblowingu je medzi hlavnými kontrolórmi/obcami nízke.
- V kontexte ostatných pracovných povinností existuje obava, že pri väčšom počte oznámení hlavní kontrolóri nebudú mať dostatočnú kapacitu na preverovanie (špeciálne v malých obciach).
- V územných samosprávach chýbajú rozsiahlejšie praktické skúsenosti s preverovaním oznámení. Najmä menšie obce sú v zásade bez oznámení.
- Hlavní kontrolóri nemajú kompetencie školiť zamestnancov o VSO, preto sa školenia zamestnancov o VSO zväčša nerealizujú.
- Pre malé obce s menej ako 2 500, prípadne 3 000 obyvateľmi, môže byť príliš náročné zabezpečiť efektívne fungovanie VSO z dôvodu nedostatočných kapacít. Mohlo by sa prípadne uvažovať o oslobodení týchto obcí od povinnosti zriadiť a spravovať VSO, alebo o komplexnejšej konsolidačnej reforme, ktorá by sa vysporiadala s výraznou rozdrobenosťou a limitovanými kapacitami malých obcí.
- Na základe týchto zistení úrad pristúpil k realizácii kvantitatívneho prieskumu, ktorého cieľom bolo komplexnejšie zmapovať nastavenie vnútorných systémov oznamovania v územnej samospráve a ich využívanie. Hlavné ciele tohto prieskumu boli nasledovné:
 - » zistiť, koľko obcí má zavedený VSO a jeho hlavné elementy (predpis, kanály, zodpovedná osoba, vzdelávanie);
 - » zistiť, aké množstvo obcí má z minulosti praktickú skúsenosť s prijatím oznámenia;
 - » zistiť, koľko hlavných kontrolórov (prípadne ďalších zamestnancov) má na starosti VSO (a na aký veľký úväzok);
 - » zistiť, koľko podriadených organizácií majú jednotlivé obce (v rozlíšení na kategórie do 50 a nad 50 zamestnancov) a identifikovať prípadné rozdiely v obciach podľa ich veľkosti, prípadne v územnej distribúcii;
 - » vybudovať databázu zodpovedných osôb v územnej samospráve.

Z prieskumu sme vybrali nasledovné výskumné otázky, ktoré v správe rozoberáme:

- Majú obce a VÚC zriadené vnútorné systémy oznamovania a plní daný hlavný kontrolór agendu zodpovednej osoby?
- Je v praxi zabezpečená odborná príprava hlavných kontrolórov na výkon agendy zodpovednej osoby?
- Koľko samospráv povinných zriaďiť VSO pre obce a zriadené organizácie tak robí zamestnaním zodpovednej osoby na menší než polovičný úväzok?
- Aké veľké VSO (pre koľko zamestnancov) manažujú hlavní kontrolóri v jednotlivých kategóriách obcí podľa počtu obyvateľov?
- Ako sa územné samosprávy vysporiadali s problémom zastupiteľnosti hlavného kontrolóra v agende zodpovednej osoby v praxi?
- Akým spôsobom hlavní kontrolóri informujú pracovníkov o nálezitostiach oznamovania nekalých praktík, kanáloch oznamovania a ochrane oznamovateľov?

Do výskumu boli zaradené tieto územnosprávne jednotky: osem vyšších územných celkov, mestá s dvojstupňovou správou (Bratislava, Košice), ako aj všetky obce, mestá a mestské časti s populačnou veľkosťou nad 2 500 obyvateľov (345 subjektov). Zároveň bola oslovená vzorka 152 subjektov z kategórie obcí s menej ako 2 500 obyvateľmi, pričom tieto boli vybrané náhodným výberom. Túto vzorku v správe nazývame sonda medzi malými obcami. Dôvodom realizácie sondy bol hlavne vysoký počet týchto subjektov samosprávy (2 579) a hypotéza z kvalitatívnej fázy prieskumu, že práve tieto samosprávne jednotky riešia agendu oznamovania len minimálne. Znížením počtu oslovených subjektov sa zvýšila realizovateľnosť prieskumu v rámci kapacít ÚOO. Taktiež by mala byť sonda medzi týmito subjektmi dostatočná pre overenie si základných predpokladov týkajúcich sa obcí s menej ako 2 500 obyvateľmi. Výsledky z prieskumu sú vždy prezentované za dva celky samostatne, a to za územnosprávne subjekty nad 2 500 obyvateľov a za sondu (vybrané obce pod 2 500 obyvateľov).

Prieskum bol realizovaný prostredníctvom online dotazníka, ktorý úrad zaslal obciam a VÚC elektronickou poštou, teda e-mailom alebo cez ústredný portál verejnej správy (ÚPVS). Zber prebiehal v štyroch vlnách. V prvej vlne (11. marca 2024) ÚOO zaslal všetkým vybraným subjektom na verejne dostupné e-mailové adresy pozvánky, ktoré obsahovali link na dotazník prostredníctvom platformy Alchemer. V tejto fáze vyplnilo dotazník iba 9 % oslovených respondentov. Druhá vlna prieskumu (e-mailová pripomienka) bola zaslaná dňa 25. marca 2024 respondentom, ktorí neodpovedali. Do prieskumu sa zapojilo ďalších 15 % oslovených územných samospráv. Takmer polovicu (44 %) všetkých vyplnených dotazníkov sme získali v tretej vlne prieskumu, kedy bol obciam a VÚC, ktoré neodpovedali, zaslaný úradný list cez ÚPVS v dňoch 11. – 19. apríla 2024 (tento list obsahoval všeobecný link na dotazník). Začiatkom mája prebehlo opätovné kontaktovanie obcí a VÚC, ktoré neodpovedali, úradným listom cez ÚPVS, ktorý pripomínal žiadosť o vyplnenie dotazníka. Keďže viaceré obce požiadali o predĺženie termínu, zber nakoniec prebiehal do konca mája. Na ÚPVS pripomienku reagovalo a vyplnilo dotazník

21 % z oslovených subjektov. Celkovo sme získali odpovede od 295 samosprávnych jednotiek a 119 malých obcí (sonda). Návratnosť dotazníkov v jednotlivých kategóriách uvádzame v grafe č. 10.

Graf č. 10: Prehľad návratnosti dotazníkov podľa typu územnosprávnej jednotky

		Počet oslovených	Počet odpovedí	Interval spoľahlivosti *
samosprávny kraj	100 %	8	8	0
magistrát	100 %	2	2	0
obce nad 2 500 ob.	86 %	345	285	±2,4 %
sonda (obce pod 2 500 ob.)	78 %	152	119	±8,8 %

*S 95 % pravdepodobnosťou bude skutočný výsledok ležať v intervale ± dané číslo od nameňovaného výsledku v prieskume (pre všeobecnú úroveň presnosti).

Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Celkovo mal západ Slovenska mierne vyššiu návratnosť ako iné regióny, a to v kategórii územnosprávnych jednotiek nad 2 500 obyvateľov, ako aj v sonde medzi malými obcami. Návratnosť je vyššia na západe (kraje BSK, TT SK, TSK a UNSK) o 4 percentuálne body u väčších subjektov a o 10 percentuálnych bodov medzi malými obcami v porovnaní so zvyšnými regiónmi. Celkovo sú však rozdiely medzi nedopytovanou vzorkou a univerzom malé a výsledky prieskumu výraznejšie neovplyvňujú (pozri tabuľka č. 3).

Tabuľka č. 3: Prehľad návratnosti dotazníkov podľa kraja (bez VÚC a magistrátu BA/KE)

	Nad 2 500 obyvateľov			Sonda (pod 2 500 ob.)		
	Počet odpovedí	Návratnosť	Rozdiel*	Počet odpovedí	Návratnosť	Rozdiel*
Bratislavský kraj	38	91%	+1	1	100%	-1
Trnavský kraj	36	88%	+1	10	91%	+0,3
Trenčiansky kraj	27	79%	-0,4	15	88%	+3
Nitriansky kraj	33	83%	0	15	79%	+0,4
Žilinský kraj	46	85%	+0,5	9	69%	-3
Banskobystrický kraj	23	72%	-1	24	77%	+1
Košický kraj	45	92%	+1	20	80%	+1
Prešovský kraj	37	73%	-2	25	71%	-3

*Rozdiel zastúpenia jednotlivých veľkostných kategórií v nedopytovanej vzorke a cieľovej skupine v percentuálnych bodoch.

Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Ako už naznačuje rozdiel v návratnosti medzi hlavnými skúmanými subjektmi územnej samosprávy (nad 2 500 obyvateľov) a sondou medzi malými obcami, s veľkosťou kategórie počtu obyvateľov rástla aj miera návratnosti dotazníkov. Tento rozdiel v návratnosti výraznejšie neovplyvnil výsledky ani v hlavnej vzorke samospráv nad 2 500 obyvateľov, ani v sonde obcí pod 2 500 obyvateľov (pozri tabuľku č. 4).

Tabuľka č. 4: Prehľad návratnosti dotazníkov podľa veľkosti územnosprávnej jednotky

		Počet odpovedí	Návratnosť	Rozdiel*
Sonda	0 až 999 obyvateľov	88	80 %	1 %
	1 000 až 2499 obyvateľov	32	73 %	-1 %
	2 500 až 2999 obyvateľov	53	77 %	-1 %
	3 000 až 9999 obyvateľov	160	82 %	0 %
	10 000 až 49 000 obyvateľov	63	86 %	1 %
	50 000 a viac obyvateľov	8	89 %	0 %
	100 000 a viac obyvateľov	10	100 %	1 %

*Rozdiel zastúpenia jednotlivých veľkostných kategórií v nedopytovanej vzorke a cieľovej skupine v percentuálnych bodoch.

Zdroj: ÚOO Prieskum mapovania VSO v samospráve

Na dotazník nereagovalo 17 % samospráv s viac ako 2 500 obyvateľmi a 22 % z oslovených obcí pod 2 500 obyvateľov. Limitom prieskumu je opäť predpoklad, že vo väčšej miere na dotazník neodpovedali obce, ktoré nemajú splnenú zákonnú povinnosť vytvoriť vnútorné mechanizmy oznamovania, prípadne o tejto povinnosti nevedia a vyhodnotili tak žiadosť o vyplnenie dotazníka ako nerelevantnú. Toto možné vysvetlenie podporuje aj zistenie, že respondenti z obcí nad 2 500 obyvateľov, ktorí reagovali až na štvrtý kontakt, mali väčšiu tendenciu nemať zriadené VSO (46 %) v porovnaní s tými, ktorí reagovali už na prvý kontakt (14 %). Vďaka pomerne dobrej návratnosti dotazníkov však vnímame realizovanú vzorku ako dobre reprezentujúcu územnú samosprávu nad 2 500 obyvateľov. V sonde medzi malými obcami sa nepreukázali väčšie rozdiely v tom, či majú alebo nemajú zriadené VSO medzi subjektmi, ktoré reagovali už na prvé oslovenie, a tými, ktoré odpovedali až na poslednú pripomienku. Pravdepodobne to súvisí s tým, že nie všetky tieto subjekty majú povinnosť VSO zriadiť. Pri výsledkoch zo sondy treba prihliadať na väčší interval spoľahlivosti $\pm 8,8$ % od nameraného výsledku.

Kvantitatívne dáta boli spracované v programe DisplayR. Výsledky v grafoch sú zaokrúhlené na celé čísla s cieľom zlepšiť prehľadnosť a zrozumiteľnosť pre čitateľa. Z tohto dôvodu ich súčet nemusí vždy predstavovať presne 100 %.

Úrad na ochranu oznamovateľov
Námestie slobody 29
811 06 Bratislava
Slovensko



ÚRAD NA OCHRANU
OZNAMOVATEĽOV