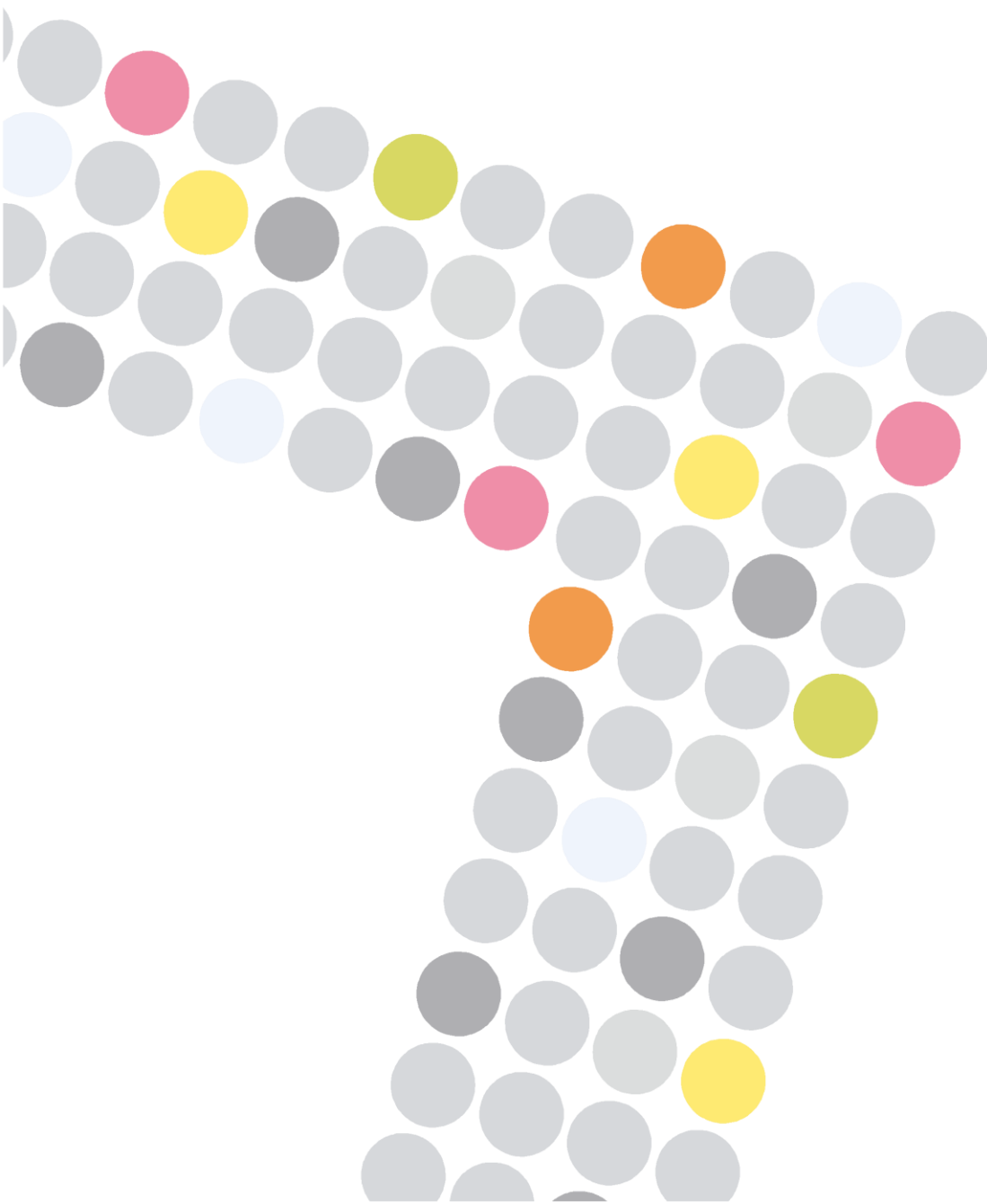


Nástroje ochrany whistleblowerov v praxi

Prípadová štúdia chráneného oznamovania č. 2



Vypracovali: Mgr. Ctibor Košťál EMPPM

JUDr. Pavel Nechala, PhD.

Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť

február 2016

Projekt Nástroje ochrany whistleblowerov v praxi, bol podporený sumou 29 934,80 eur z Fondu pre mimovládne organizácie, ktorý je financovaný z Finančného mechanizmu EHP 2009-2014. Správcom Fondu je Nadácia otvorenej spoločnosti - Open Society Foundation. Cieľom projektu Nástroje ochrany whistleblowerov v praxi je Zvýšenie zapojenia MVO do tvorby politik a rozhodovacích procesov na miestnej, regionálnej a národnej úrovni.



www.eeagrants.org, www.osf.sk, www.eeango.sk

Granty Európskeho hospodárskeho priestoru a Nórska sú príspevkom Islandu, Lichtenštajnska a Nórska k znižovaniu sociálnych a ekonomických rozdielov v Európe a k posilňovaniu bilaterálnych vzťahov medzi týmito krajinami a prijímateľskými krajinami v EÚ. Tieto tri krajiny úzko spolupracujú s EÚ na základe Dohovoru o Európskom hospodárskom priestore (EHP). Výška Grantov EHP a Nórska pre obdobie rokov 2009 – 2014 je 1.79 miliárd eur, pričom príspevok Nórska tvorí 97% z celkových finančných prostriedkov. Granty sú určené pre mimovládne organizácie, výskumné a akademické inštitúcie, verejné a súkromné sektory v 12 najnovších členských štátoch EÚ, Grécku, Portugalsku a Španielsku. S darcovskými štátmi existuje široká spolupráca a aktivity môžu byť vykonávané až do roku 2016. Hlavnými oblasťami podpory sú životné prostredie a klimatické zmeny, posilnenie občianskej spoločnosti, rodová rovnosť, zdravie, deti a mládež, súdnictvo, kultúrne dedičstvo, štipendiá a cezhraničná spolupráca.

Prípadová štúdia – oznamovateľka nekalej činnosti Ľubica Lapinová

Vypracovali: Ctibor Košťál, Pavel Nechala

1. Popis prípadu

Ľubica Lapinová pracovala v **Národnom lesníckom centre (NLS)** 32 rokov. Pôsobila ako kontrolórka, keď ju v roku **2010** generálny riaditeľ poveril **kontrolou verejného obstarávania** za viac ako pol milióna eur. Ľubica Lapinová pri kontrole **zistila porušenie zákona**. Pred oficiálnym ukončením kontroly došlo k výmene vedenia. Nový riaditeľ situáciu neriešil a následne sa po krátkom čase stal riaditeľom predseda výberovej komisie z verejného obstarávania, ktoré pani Lapinová kontrolovala. Vzhľadom na jej zistenia sa nový riaditeľ pokúsil **donútiť ju k zmene kontrolných záverov**. Po odmietnutí bola riaditeľom poverená skenovaním zmlúv, čo nebolo náplňou práce kontrolórky a znemožňovalo jej to plniť si povinnosti súvisiace s kontrolnou činnosťou. Členovia výberovej komisie boli riaditeľom len formálne potrestaní a naopak, pracovne povýšení. Disciplinárne konanie voči samotnému riaditeľovi ako predsedovi výberovej komisie bolo zastavené.

Začiatkom roka 2012 dostala Ľubica Lapinová **výpoveď, napriek tomu, že bola členkou závodného odborového výboru, ktorý s jej výpoveďou nesúhlasil**. Pred ukončením pracovného pomeru chcela dokončiť kontrolu, na ktorej pracovala, a tak si niektoré dokumenty vzala domov. Čelila preto viacerým trestným oznámeniam zo strany Národného lesníckeho centra, ktoré polícia odmietla. Centrum zároveň odmietalo návrhy na riadne prevzatie dokumentov. Správa finančnej kontroly potvrdila jej zistenia a NLS udelila pokutu. Rovnako súd uznal, že výpoveď ktorú pani Lapinová dostala nebola v súlade s právom.

2. Spúšťačia udalosť

V prípade pani Lapinovej bolo spúšťačou udalosťou neriešenie kontrolných zistení zo strany vedenie/zamestnávateľa. V rámci Národného lesníckeho centra pôsobila ako kontrolórka. 15. októbra 2010 ju generálny riaditeľ Ing. Morong poveril kontrolou verejného obstarávania v súvislosti s prípravou novej webstránky. Riaditeľ odmietol podpísať úhradu faktúry pre firmu ICZ Slovakia, a.s. a nechal ju preveriť. Zmluva bola uzatvorená v celkovej výške **772 386 €** bez DPH na realizáciu diela *„Zefektívnenie sprostredkovania expertných informácií subjektom lesného hospodárstva – APV“* (vrátane vytvorenia „nového

Forestportálu“). Výsledkom práce bola webová stránka <http://forestportal.nlcsk.org>.²⁹

Pani Lapinová zistila v rámci kontroly **nezrovnalosti** v priebehu verejného obstarávania a domnievala sa, že neprebehlo v súlade so zákonom. Svoje zistenia dala do kontrolnej správy.

*„ ...my sme tam vlastne našli alebo resp. zistili porušenie zákona o verejnom obstarávaní. Tam vlastne išlo o to, že bolo zaslané vyhodnotenie cenovej ponuky dodávateľovi. Dnes bolo zasadnutie tej komisie pre vyhodnotenie. No a ešte dokonca aj v tom vyjadrení všetci sa vyjadrili s tým, že členovia, že áno, že oni to tak robili, lebo... dokonca jedna tam napísala, že jedna to robila na príkaz toho vedúceho, teda predsedu komisie. No a... že to je všetko v poriadku v dobrej snahe, no jednoducho tam boli výhovorky. Je to všade zaprotokolované, ale dost' na tom – ja som na to prišla tak, že **to robili na druhý deň**. No a ja som si dala knihu dochádzky pustiť a tam som zistila, že išlo to deň vopred a dvaja zamestnanci z tej skupiny boli v Bratislave na školení, že to v žiadnom prípade, ďalší dvaja boli v inej budove a budovu neopustili. **No jednoducho to zasadanie nebolo**. A ešte tam mal byť aj pracovník z ministerstva, čo som vlastne vedela, že určite nebol prítomný. Čiže **celú cenovú ponuku jednoducho kvázi vyhodnotil predseda komisie**.³⁰*

V priebehu kontroly však prišlo k výmene vedenia a novým riaditeľom sa stal práve predseda výberovej komisie z kontrolovaného obstarávania. Ten ju začal na pracovisku šikanovať a dal jej, ako kontrolórke, skenovať zmluvy.

„A keď som išla za ním akože sa ho na to popýtať, že vlastne ako k tomu došiel, tak na mňa nakričal „s vami som skončil pani Lapinová, budete robiť to, čo Vám ja poviem“. Čiže jednoducho to bolo už od začiatku na mňa akože.“

Okrem toho spochybňoval jej zistenia v kontrolnej správe:

„A čo sa týka kontroly, tak ma hneď on zavolať a povedal mi, že on nesúhlasí s tými závermi, že tie nemajú preňho žiadnu cenu, že on žiadne také papierovačky, písomnosti a čojavieľčo.....mi dal papier, že si žiada prepracovať správu a že to je všetko tam nesprávne.“

Ako sama hovorí k postupu oboch generálnych riaditeľov:

*„On mal vlastne... **mali sa prijať opatrenia na nápravu. To bolo hlavné – opatrenia na nápravu. V jeho rukách bolo prijať opatrenia na nápravu...**“*

²⁹ <http://www.spajamestatocnych.sk/statocni/lubica-lapinova/> (naposledy navštívené 15.12.2015)

³⁰ Rozhovor s Ľubicou Lapinovou, Zvolen, 25.6.2015

*„ ...my sme zistili porušenie zákona o verejnom obstarávaní, ale keby sa bolo chcelo, alebo bol by na tom nejaký eminentný záujem, alebo aby sa to hneď už vtedy dotiahlo až do výsledného takého konca, že by sa zistilo, či vôbec bola ta zákazka alebo nebola, alebo v akej hodnote bola urobená, tak tam by sa bol mal prijať nejaký znalec, aby to preskúmal, či ozaj to prebehlo tak ako. **No a toto sa nič nestalo.**“*

Spúšťačou udalost'ou tak bola neuzavretá kontrola a neriešenie kontrolných zistení zo strany vedenia organizácie. Samozrejme, pani Lapinová neriešila situáciu jej medializovaním, ale pokúšala sa využiť vnútrorezortné mechanizmy:

„Volala som aj na ministerstvo, tam už tiež každý ruky preč hej, že nevedia alebo, že čo ja viem, že nechať to. Jednoducho to bola taká zvláštna situácia, že človek fakt nevedel, že čo má robiť, lebo som sa zrazu ocitla sama.“³¹

Celkovo sa na nadriadené ministerstvo pôdohospodárstva obrátila štyri-krát. Zlom nastal začiatkom roka 2012, kedy dostala výpoveď od vedenia inštitúcie so zdôvodnením, že je nepotrebná. Neskôr na ňu bolo podané aj trestné oznámenie.

3. Uskutočnenie oznámenia

Ako sme už uviedli, reakcia zamestnávateľa k zisteniam nebola dostatočná a po zmene vedenia sa stala príčinou šikanovania na pracovisku, čo viedlo k výpovedi danej pani Lapinovej zo strany vedenie inštitúcie. Práve výpoveďou sa spustila séria súdnych sporov, resp. trestných oznámení, ktoré viedli k zapojeniu NKÚ ako aj Správy finančnej kontroly, či poslancov NR SR p.Mičovského a p.Hubu do prípadu pani Lapinovej.

Reakcie okolia, ktoré na rozdiel od riaditeľa nebolo v priamom ohrození boli rôzne. Pôvodne spolupracujúca právnička, ktorá sa spolupodieľala na danej kontrole sa nakoniec rozhodla nestáť na strane pani Lapinovej a dá sa konštatovať, že podľahla tlaku vedenia a nepotvrdila tvrdenia pani Lapinovej. V každom prípade išlo o jedného z kľúčových aktérov v kauze neukončenej kontroly.

„No tak viete, už som to vtedy začínala tak cítiť, že už ako keby si hľadala „zadné dvierka“ no.“

„že právnička tá, čo tu kontrolu so mnou robila, čo bola na poverení od generálneho riaditeľa, čo je všade podpísaná pri každom, na každom liste.

³¹ Rozhovor s Ľubicou Lapinovou, Zvolen, 25.6.2015

Nakoniec doniesli čestné prehlásenie, že ona nič nerobila, žiadnu kontrolu, že ona podpisovala nejaké listiny. No a to už som... a už je preč.“³²

Je obtiažne definovať samotné oznámenie nekalej činnosti. V prípade interných mechanizmov postupovala pani Lapinová podľa pravidiel, čo v praxi znamená, že oznámila výsledky kontroly nadriadeným. Pri zistení pochybností o schopnosti resp. ochote vedenia prijať nápravné opatrenia sa obrátila na nadriadený rezort, ktorý zlyhal pri poskytnutí metodologickej a odbornej podpory kontrolórke v rámci rezortnej inštitúcie. Obrátenie sa na NKÚ, ktoré posunulo podnet od pani Lapinovej na rezortné ministerstvo bol takisto pokus o oznámenie v rámci kontrolného systému. Zapojenie poslancov NR SR je možné považovať za prvé oznámenie smerom k externému prostrediu.

Najbližšie okolie pani Lapinová podporovalo. Ako sama hovorí:

„.....rodina a takých blízkych čo mám aj priateľky, tak podporujú ma, držia ma, môžem povedať. Ja som to aj na Bielej vrane poďakovala, taká najbližšia, moji kmotrovci alebo sesternica alebo takých mám ľudí, ktorí mi fakt fandia. Ak by ste nevedeli viete, to tak nazývam, že také fankluby. V susednej dedine keď som prišla do lekárne, či do obchodu, predavačky mala každá noviny hej alebo u lekára, jednoducho dokonca ešte aj rušňovodič čo ma vozil „jéj, to ste Vy, viete ako Vám fandím“³³

V širšom okolí to nebolo už také jednoznačné: „Dedina, tá bola skôr tak pol na pol no, lebo keď aj najlepšia kamarátka povedala: „no vieš, ale keď povedali, že aj ty si tam voľačo zobrala no“.

Významnú úlohu v prípade pani Lapinovej zohrali odbory, kde bola členkou závodného výboru cez 25 rokov. V situácii keď jej bola daná výpoveď sa jej zastali a dali záporné stanovisko k prepusteniu.

„ ...tak aj predsedníčka mi hneď hovorila: „nerob paniku aj keď je to strašne ťažko“. Viete lebo keď som vlastne sama na to bola aj akože samoživiteľ dá sa povedať, takže vlastne som potom... Ona mi hovorí: „nedávaj, zostaň tie tri mesiace a uvidíme čo ako odbory ideme robiť, čo sa bude dať“. No bohužiaľ nedalo sa nič.....“³⁴

Zároveň jej odbory pomohli pri zabezpečení právnej pomoci, keď jej sprostredkovali kontakt s právničkou Via Iuris Evou Kováčechovou.

³² Rozhovor s Ľubicou Lapinovou, Zvolen, 25.6.2015

³³ ibid

³⁴ ibid

„Cez odbory, cez odbory to bolo. Mali to v rukách, vtedy mi to viac-menej všetko pomáhala akože pani Breznová a aj pani Vierka Petrášová.“³⁵

4. Obdobie po oznámení

Ako sme uviedli vyššie, v prípade pani Lapinovej je obtiažné určiť bod, v ktorom došlo k oznámeniu, keďže využívala všetky legálne prostriedky aby upozornila na nezrovnalosti a plnila si tým svoje povinnosti kontrolórky. Na jej prípade sa však dobre ilustruje neschopnosť systému zabezpečiť nápravu nekalej činnosti a snaha kompetentných vec zamiesť pod koberec bez potreby ju riešiť. Obdobie po oznámení preto môžeme ohraničiť len orientačne a to rozviazaním pracovného pomeru s pani Lapinovou až po súdny proces a rozhodnutie súdu.

V prípade zodpovedných inštitúcií došlo k zlyhaniu na strane zamestnávateľa, ktorý spochybnil kontrolné zistenia kontrolórky zodpovednej za výkon kontrol v organizácii. Zamestnávateľ nebol schopný uzavrieť kontrolu a uskutočniť nápravu tak, aby boli odstránené nedostatky identifikované kontrolórkou. Rovnako došlo k zlyhaniu na strane ministerstva pôdohospodárstva SR, ktoré nezabezpečilo metodickú podporu kontrolórke z jeho rezortnej inštitúcie. Pani Lapinová to vyjadrila nasledovne: *„Vy akože spadáte na firme pod riadenie generálneho riaditeľa, ale metodicky Vás usmerňuje ministerstvo, teda sekcia kontroly z ministerstva. A toto také 3-4 roky dozadu zhaslo. Čiže Vy ste boli ako, tam kde je ešte viac tých kontrolórov, povedzme odbor dáky 3-4 budiš, ale kde ostanete sám, tak ste ako sám vojak v poli.“*

Z externých subjektov boli pre prípad pani Lapinovej dôležité štyri: NKÚ, finančná správa, NAKA a poslanci NR SR. NKÚ reagovalo na podnet od pani Lapinovej jeho preposlaním na ministerstvo pôdohospodárstva SR, ktoré bolo nadriadeným orgánom. Išlo o zákonne legítimny postup, avšak pre pani Lapinovou nebol riešením, keďže jej podnet vrátil do nefungujúceho systému. Finančná správa vykonala kontrolu a potvrdila zistenia kontrolórky (p.Lapinovej) v plnom rozsahu, na základe čoho udelila pokutu. NAKA neposkytla pani Lapinovej informácie ako s prípadom naložila. NAKA prevzala od pani Lapinovej originály dokumentov z kontorly a verejného obstarávania. Po viac ako roku ju informovala o ich navrátení zamestnávateľovi, avšak o ďalšom postupe nemá pani Lapinová informácie. Tie NAKA neposkytla ani poslancom Hubovi a Mičovskému, ktorí sú ďalším externým subjektom zapojeným do prípadu. Zohrali dôležitú úlohu pri zabezpečení relevantných informácií a kontaktov pre pani Lapinovou. Zároveň boli zdrojom politického tlaku na riešenie situácie a čiastočne vyvažovali nezáujem ministerstva pôdohospodárstva o prípad.

³⁵ ibid

Pani Lapinová sa musela vysporiadať s prepustením z pracovného pomeru-odhodom zo zamestnania, ku ktorému sa pridali zdravotné problémy pripisované stresu zo situácie, ktoru si prešla. Zároveň sa dostala do súdneho sporu s bývalým zamestnávateľom. Musela teda riešiť nepriaznivú sociálnu situáciu a brániť sa na súde, čo tiež so sebou nesie finančné náklady. V tejto súvislosti bola dôležitá podpora od Via Iuris a právničky Evy Kováčechovej, ktorá sa prípadu ujala.

5. Hlavné systémové nedostatky

V prípade pani Lapinovej sme objavili viacero systémových nedostatkov, ktoré mali dopad na samotný prípad, ako aj možné odhalenie podobných prípadov v budúcnosti. Konkrétne ide o nasledovné nedostatky:

1. zamestnávateľ nebol schopný ochrániť kontrolórku, ktorá z podstaty svojej činnosti sa dostáva do citlivej situácie keď upozorňuje na nedostatky svojich kolegov a nadriadených. Namiesto ochrany sa zamestnávateľ obrátil proti kontrolórke a jej kontrolnú prácu spochybnil a zároveň ju zahltil inou, administratívnou prácou, nesúvisiacou s výkonom práce kontrolórky. Zo systémového hľadiska mala byť zabezpečená väčšia autonómnosť kontrolórky a mala byť ochránená pred šikanovaním kolegov a nadriadených z organizácie.
2. Nadriadená inštitúcia (ministerstvo pôdohospodárstva SR), ktorá mala zabezpečovať metodickú pomoc ako aj chrániť verejné zdroje, ktoré boli v tomto prípade neúčelne a nehospodárne vynaložené si nespĺnila svoju úlohu. Namiesto podpory a záujmu o zistenia si prípad na ministerstve prehadzovali ako horúci zemiak a pokúšali sa ho zamiesť pod koberec. Neposkytnutie metodickej pomoci a neuskutočnenie overenia zistení znemožnilo uzavretie kontroly a uskutočnenie nápravy. Došlo tým k ohrozeniu vynakladania s verejnými zdrojmi.
3. Najvyšší kontrolný úrad SR sa nemal uspokojiť s preposlaním prípadu na nadriadené ministerstvo, ale mal dosledovať jeho aktivitu v prípade a vyžiadať si výsledok prešetrenia zo strany ministerstva. V danom prípade by NKÚ SR zistil, že nedošlo k vyriešeniu prípadu a mohol by uskutočniť vlastnú kontrolu.

Prípad pani Lapinovej nám ukazuje ako dôležitá je ochrana oznamovateľov v situácii kedy sa rozhodnú oznámiť podozrenie z nekalej činnosti. Napriek tomu, že v počiatočnej fáze mala podporu nadriadeného, to sa po výmene vedenia zmenilo a pani Lapinová bola tlačaná k zmene svojich kontrolných zistení, čím by porušila zákon. Prípad ukazuje na nefungujúcu hierarchiu

v prípade metodického aj kontrolného usmerňovania medzi ministerstvom a podriadenými inštitúciami.

Zdroje

Aliancia Fair Play (20.11.2014): Ľubica Lapinová | Biela Vrana 2014 | dlhá verzia, videné na: <https://www.youtube.com/watch?list=PL689819314A5DC15B&v=ExVITz2jguw>

Denník N: <https://dennikn.sk/38552/kontrolorka-upozornila-na-porusenie-zakona-vypoved-ktoru-dostala-je-neplatna/>.

Biela vrana: <http://bielavrana.sk/oceneni2014.php> (naposledy navštívené 15.12.2015).

Rozhovor s Ľubicou Lapinovou, Zvolen, 25.6.2015, autor rozhovoru Ctibor Košťál.

TASR: <http://www.teraz.sk/slovensko/stanovisko-narodneho-lesnickeho-centr/106961-clanok.html> (naposledy navštívené 15.12.2015).

<http://www.spajamestatocnych.sk/statocni/lubica-lapinova/> (naposledy navštívené 15.12.2015)